



DIW Berlin

Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

DIW Berlin: Politikberatung kompakt

17

Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs

Dieter Vesper

Endbericht

Forschungsprojekt
im Auftrag des
Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg

Berlin, 2006

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2006

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 3-938762-07-1
ISSN 1614-6912

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.



DIW Berlin: Politikberatung kompakt 17

Dieter Vesper

**Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel
im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs**

Endbericht

Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes
Brandenburg

Berlin, Mai 2006

* DIW Berlin, Abteilung Konjunktur dvesper@diw.de

Inhaltsverzeichnis

1 Problemstellung und Vorgehensweise	5
2 Determinanten der Länder- und Gemeindefinanzen	7
3 Entwicklung der öffentlichen Haushalte in West- und Ostdeutschland nach dem Jahr 2000	15
3.1 Finanzpolitische Rahmenbedingungen	15
3.2 Entwicklung der west- und ostdeutschen Länderhaushalte	17
3.3 Entwicklung der west- und ostdeutschen Gemeindehaushalte	20
3.4 Brandenburg im Vergleich.....	26
3.4.1 Der Landeshaushalt	26
3.4.2 Die kommunale Ebene.....	27
3.4.3 Zuweisungen an die Gemeinden.....	31
3.4.4 Vertikaler Finanzausgleich in Brandenburg	34
3.5 Zur Entwicklung der Verschuldung.....	36
3.6 Ausgaben nach Funktionsbereichen im ostdeutschen Vergleich.....	42
3.6.1 Vergleich auf der Länderebene.....	42
3.6.2 Vergleich auf der kommunalen Ebene	45
4 Eine Bewertung.....	50
4.1 Zuweisungspolitik des Landes	50
4.2 Gesetze zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben.....	57
5 Finanzwirtschaftliche Perspektiven für Brandenburg bis 2010	62
5.1 Rahmenbedingungen.....	62
5.2 Entwicklung im Basisjahr 2005	64
5.3 Projektion des Landeshaushalts	66
5.4 Projektion der kommunalen Haushalte	68
5.5 Fazit	66
6 Finanzentwicklung in Brandenburg nach kommunalen Ebenen	71
6.1 Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise.....	71
6.2 Äußerer Entwicklungsraum und innerer Verflechtungsraum	76
7 Finanzausgleichsmasse und kommunale Säulen	78
8 Zur Ermittlung des Finanzbedarfs und der Steuerkraft.....	80

8.1 Grundsätzliche Überlegungen.....	80
8.2 Ermittlung des Finanzbedarfs der Städte und Gemeinden in Brandenburg.....	84
8.2.1 Hauptansatz	84
8.2.2 Nebenansätze	85
8.2.3 Prüfung der Hauptansatzstaffel für die Gemeinden	86
8.2.4 Hauptansatz und Zentralörtlichkeit	88
8.2.5 Finanzbedarf der Landkreise	89
8.3 Ermittlung der Steuerkraft	90
8.4 Verteilung der Schlüsselzuweisungen	91
8.4.1 Nach Gemeindegrößenklassen	91
8.4.2 Nach zentralörtlicher Gliederung	94
8.4.3 Engerer Verflechtungsraum – äußerer Entwicklungsraum	94
8.4.4 Landkreise	96
8.4.5 Investive Zweckbindung der Schlüsselzuweisungen	97
8.5 Finanzausgleich und Bevölkerungsentwicklung.....	99
9 Simulationsrechnungen.....	102
9.1 Modifizierung der Hauptansatzstaffel.....	102
9.2 Modifikation des Zentrale-Orte-Ansatzes.....	104
9.3 Variation der Ausgleichsquote.....	106
9.4 Auswirkungen auf die Landkreise und Veränderung des Flächenansatzes	107
10 Bewertung der Hauptansatzstaffel.....	110

Abbildungen.....107

1. Entwicklung der Finanzierungssalden von Ländern und Gemeinden
2. Verhältnis von Steuern und Zuweisungen des Landes in den kreisangehörigen Gemeinden 2004
3. Zuschussbedarf IIa der Gemeinden des Landes Brandenburg 2004

Tabellen.....109

1. Wirtschaftliche Entwicklung
2. Ausgaben und Einnahmen der west- und ostdeutschen Flächenländer
3. Ausgaben und Einnahmen der west- und ostdeutschen Gemeinden
4. Ausgaben und Einnahmen der finanzschwachen westdeutschen Länder¹⁾ und Gemeinden
5. Ausgaben und Einnahmen im Landeshaushalt Brandenburgs
6. Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden in Brandenburg
7. Kommunale Steuereinnahmen nach Steuerarten 2000 und 2004
8. Einnahmen der Länder und Zuweisungen an die Gemeinden 2000 und 2004
9. Kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg und sonstige Zuweisungen an die Gemeinden
10. Indikatoren zur Verschuldung der Länder und Gemeinden
11. Bereinigte Ausgaben der ostdeutschen Länder 2002 nach Funktionsbereichen
12. Personalausgaben der ostdeutschen Länder 2002
13. Personalausgaben der ostdeutschen Länder 2004
14. Beschäftigte im Aufgabenbereich Allgemeinbildende und Berufliche Schulen nach Laufbahngruppe und Art des Beschäftigungsverhältnisses
15. Bereinigte Ausgaben der ostdeutschen Gemeinden 2000 und 2003 nach Funktionsbereichen
16. Personalausgaben der ostdeutschen Gemeinden 2003
17. Personal¹ der ostdeutschen Gemeinden 2004
18. Verfügbare Plätze und Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen 2003
19. Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden für Kindertageseinrichtungen im Jahre 2003
20. Sachinvestitionen der ostdeutschen Gemeinden 2003
21. Ausgewählte Einnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden

22. Zuschussbedarf der brandenburgischen Gemeinden nach Aufgabekategorien
23. Projektion der Einnahmen und Ausgaben
24. Projektion der Einnahmen und Ausgaben je Einwohner
25. Ausgewählte Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Brandenburg
26. Ausgaben und Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden¹⁾ nach Landkreisen in Brandenburg 2004
27. Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden¹⁾ im äußeren Entwicklungsraum und engeren Verflechtungsraum
28. Schullastenausgleich des Landes Brandenburg
29. Zuschussbedarf IIa der Gemeinden des Landes Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen
30. Zuschussbedarf IIa nach Einzelplänen und Gemeindegröße 2004
31. Zuschussbedarf IIa der Gemeinden des Landes Brandenburg nach zentralörtlichen Funktionen
32. Finanzbedarf der Landkreise
33. Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg - Status quo insgesamt
34. Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg nach zentralörtlicher Gliederung - Status quo 2005
35. Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg nach zentralörtlicher Gliederung - Status quo 2005
36. Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg – Status quo – 2005, äußerer Entwicklungsraum
37. Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Landkreisen 2005
38. Verteilung der Schlüsselzuweisungen
39. Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg - Höhere Einwohnergewichtung Kreisfreie Städte (Simulation 1)
40. Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg – Status quo ohne Gewichtung der zentralen Orte im Hauptansatz (Simulation 3)
41. Konzentration der Mittel für zentrale Orte auf Ober- und Mittelzentren - Verteilung nach der Manteleinwohnerzahl (Simulation 4)
42. Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg - Senkung der Ausgleichsquote auf 70% (Simulation 5)
43. Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg - Senkung der Ausgleichsquote auf 70%, Anpassung des Grundbetrages (Simulation 6)
44. Auswirkungen der unterschiedlichen Simulationen gegenüber Status quo auf die Landkreise Brandenburgs
45. Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Landkreisen - Erhöhung des Flächenansatzes bei unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklung

1 Problemstellung und Vorgehensweise

In diesem Gutachten sollen wesentliche Elemente des kommunalen Finanzausgleichs im Land Brandenburg überprüft werden. Insbesondere geht es um eine Bewertung der Verbundquote und um die Überprüfung der Hauptansatzstaffel. Die Höhe der Verbundquote entscheidet darüber, in welchem Umfang die Gemeinden an den Steuereinnahmen des Landes und dessen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie aus den Ergänzungszuweisungen des Bundes beteiligt werden. Sie ist ein Maßstab dafür, inwieweit die Länder ihrer grundgesetzlichen Aufgabe - quasi ihrer finanziellen Einstandspflicht – nachkommen, die kommunale Finanzmasse so zu stärken, dass die Gemeinden ihre Aufgaben „kraftvoll“ erfüllen können. Die Länder müssen mittels ihrer Zuweisungen die Gemeinden in die Lage versetzen, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen sowie die selbst gesetzten, also „freiwilligen“ Aufgaben wahrnehmen zu können. Umgekehrt werden die kommunalen Finanzen im Länderfinanzausgleich als lastenverursachender Faktor berücksichtigt: Länder mit finanzschwachen Kommunen und mit einer hohen Einstandspflicht müssen relativ hohe Mittel an ihre Gemeinden überweisen; diese Belastungen werden im Länderfinanzausgleich - als Finanzschwäche des Landes - anerkannt.

Eckpfeiler der horizontalen Verteilung, also der Verteilung der Mittel auf der kommunalen Ebene, ist die sog. Hauptansatzstaffel, die auf einer künstlichen „Veredelung“ der Einwohnerzahlen beruht. In ihr drückt sich der in Einwohnerzahlen transformierte Finanzbedarf der Gemeinden aus; mit steigender Einwohnerzahl nimmt der Finanzbedarf zu.

Sowohl die Festlegung der Finanzausgleichsmasse wie auch der interkommunalen Verteilungsmechanismen ist in der Regel das Ergebnis einer konfliktbeladenen Suche nach einem Interessenausgleich, einmal zwischen Land und der Gesamtheit der Gemeinden und zum anderen zwischen den einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Infolge der enormen Abhängigkeit von externen Mitteln gestaltet sich der kommunale Finanzausgleich in den ostdeutschen Ländern und so auch in Brandenburg konfliktreicher als in Westdeutschland. Schon deshalb ist immer wieder eine Überprüfung der Eckpfeiler des kommunalen Finanzausgleichssystems auf

seine Tragfähigkeit hin geboten. Eine Überprüfung ist aber schon deshalb geboten, weil im Land Brandenburg die Finanzmittel proportional zu den wahrgenommenen Aufgaben zwischen dem Land und den Kommunen verteilt werden sollen und der Nachweis zur symmetrischen Verteilung in sog. Symmetrieberichten zu führen ist. Den Hintergrund für dieses Vorgehen bilden verfassungsrechtliche Entscheidungen, die den Landesgesetzgeber verpflichten, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Verbundquote dem tatsächlichen Finanzbedarf der Gemeinden gerecht wird. Dabei wird der Anspruch der Gemeinden auf eine „angemessene“ Finanzausstattung, der dem Recht auf eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung geschuldet ist, begrenzt durch die finanzielle Situation im Landeshaushalt. Doch kann die Finanzlage des Landes nicht allein anhand der Finanzierungssalden oder des Schuldenstandes beurteilt werden. Vielmehr ist die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes auch anhand eines Vergleichs mit den anderen ostdeutschen Flächenländern zu bestimmen: Bringt ein solcher Vergleich beispielweise Überausstattungen zu Tage, so lassen sich Einsparpotentiale identifizieren. In diesem Spannungsverhältnis gilt es abzuwägen und den vom Landesverfassungsgericht erteilten Prüfauftrag zu erfüllen.

Im Mittelpunkt des ersten Teils des Gutachtens steht die Analyse der finanziellen Entwicklung des Landeshaushalts und der kommunalen Haushalte in Brandenburg. Zunächst werden die wichtigsten Bestimmungsgründe der Länder- und Gemeindefinanzen skizziert. Von großer Bedeutung sind natürlich die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die das Handeln auf der Landes- und kommunalen Ebene beeinflussen; im Untersuchungszeitraum wurden in erheblichem Umfang die Steuern gesenkt, und die wirtschaftliche Entwicklung verlief äußerst unbefriedigend. In der vergleichenden Analyse werden zunächst die ostdeutschen öffentlichen Haushalte den westdeutschen gegenübergestellt. Damit soll gezeigt werden, dass es Entwicklungen gibt, die für alle ostdeutschen Länder und Gemeinden typisch und nicht als brandenburgische Spezialität zu betrachten sind. Es schließt sich ein Vergleich der öffentlichen Haushalte Brandenburgs und Ostdeutschlands insgesamt an. Die Analyse erfolgt anhand der verfügbaren Daten über die Entwicklung der wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten, der Finanzierungssalden und der Schulden sowie über die Entwicklung in den einzelnen Funktionsbereichen; als Bezugsgrößen dienen die Bedarfsträger, vor allem die Einwohner, aber auch die Zahl der Sozialhilfeemp-

fänger, der Schüler oder auch die Zahl der Kinder, die eine Kindertagesstätte besuchen. Ziel ist es, die finanzwirtschaftliche Entwicklung im Lande auf breiter Basis vergleichend zu dokumentieren und in Hinblick auf die „Symmetrie“ von Landes- und Kommunal финанzen zu bewerten. In einem weiteren Schritt sollen die finanziellen Perspektiven Brandenburgs und seiner Gemeinden skizziert werden. Auch hierbei geht es um die Frage der symmetrischen Entwicklung von Landes- und Kommunal финанzen in den kommenden Jahren: Wie kann das Symmetrieeerfordernis in eine mittelfristige Perspektive eingepasst werden?

Im zweiten Teil wird zunächst die Finanzentwicklung in Brandenburg nach kommunalen Ebenen und Teilräumen dargestellt. Von zentraler Bedeutung für die Bemessung der Schlüsselzuweisungen sind die Ermittlung des Finanzbedarfs und der Steuerkraft. Hierbei stehen sich zwei Konzepte gegenüber, nämlich die sog. Hauptansatzstaffel und der „Zentrale-Orte-Ansatz“. In Brandenburg finden beide Ansätze in gemischter Form Anwendung. Ihre Verteilungswirkungen im Status quo werden analysiert, wobei nach Gemeindegrößenklassen, zentralörtlicher Gliederung, engerer Verflechtungsraum vs. äußerer Entwicklungsraum und Landkreisen differenziert wird. Auch die Frage der investiven Zweckbindung der Schlüsselzuweisungen wird thematisiert, ebenso das Problem, welche Auswirkungen die rückläufige Bevölkerungsentwicklung auf die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs hat. In Simulationsrechnungen werden sodann alternative Ansätze für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen modelliert und in ihren finanziellen Auswirkungen berechnet. Abschließend werden die bestehenden Ausgleichsregelungen einer Wertung unterzogen und Änderungsvorschläge vorgestellt.

2 Determinanten der Länder- und Gemeindefinanzen

Zwischen regionaler Wirtschaftsentwicklung und Entwicklung der regionalen öffentlichen Haushalte besteht zwar ein Zusammenhang, doch ist er nicht so eng wie er sich auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene, also zwischen Gesamtwirtschaft und der Summe aller öffentlichen Haushalte, darstellt. Dies hängt mit dem umfangreichen Aufgaben- und Finanzierungsverbund zwischen den Gebietskörperschaften zusammen. Der Verbund fußt auf der Leitidee möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen im Bundesgebiet. Nicht nur die steuerliche Gleichbehandlung der Wirtschaftssubjekte

über das gesamte Bundesgebiet hinweg ist dieser Idee geschuldet. Auch die komplexen Finanzausgleichssysteme auf Ebene der Länder und Gemeinden sorgen zusammen mit den vielfältigen „Mischfinanzierungen“ dafür, dass alle Länder und Gemeinden ein quantitativ und qualitativ ähnliches Bündel an öffentlichen Gütern bereitstellen können, und zwar unabhängig von ihrer jeweiligen Wirtschaft- und Finanzkraft. Dabei sind die finanzpolitische Entscheidungen einem aufwendigen Abstimmungsprozess unterworfen, denn vielfach sind konsensuale Lösungen erforderlich.

In Deutschland sind die aufkommensstarken Steuern zwar als gemeinschaftliche Steuern konzipiert, wobei vor allem die Umsatzsteuer als Instrument zur Finanzierung der sich verändernden Aufgabenteilung zwischen den Ebenen eingesetzt wird. Allerdings haben die Länder individuell weder Einfluss auf die Festlegung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen noch auf die Höhe der Steuersätze. Über die Steuergesetzgebung verfügt im Wesentlichen der Bund, die Länder können nur in ihrer Gesamtheit via Bundesrat Einfluss nehmen. Etwas anders liegen die Verhältnisse auf der Gemeindeebene, die bei der sehr konjunkturreagiblen Gewerbesteuer und bei der Grundsteuer über das Hebesatzrecht verfügen. Auch an anderer Stelle unterscheidet sich die kommunale Finanzierungsstruktur: Im hohen Gewicht der Gebühren kommt der stärkere Marktbezug lokaler Güter und damit der Äquivalenzgedanke als Finanzierungsprinzip zum Ausdruck. Typische Beispiele für gebührenfinanzierte Einrichtungen sind Kindergärten, Büchereien, Wasserver-, Abwasser- und Abfallentsorgung, Straßenbeleuchtung, Ausweisangelegenheiten oder auch die Kfz-Zulassung. In diesen Bereichen ist der gemeindeexterne Nutzerkreis eher klein, und die meritorische Komponente, mit der die privaten Präferenzen korrigiert werden sollen, schlägt nur wenig zu Buche. Beim Bund und bei den Ländern ist der Anteil der steuerfinanzierten Ausgaben naturgemäß sehr viel höher.

Auf Länderebene spielen neben den Steuereinnahmen die Zuweisungen des Bundes und die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich eine gewichtige Rolle, in Ostdeutschland noch weit mehr als in Westdeutschland. Die Finanzausgleichsregelungen zielen vor allem auf einen Ausgleich der geringeren Steuerkraft: Nach dem Finanzausgleich verfügen die Nehmerländer pro Kopf der Bevölkerung bereits über eine Steuerkraft von 95 % des Länderdurchschnitts. Eine weitere Angleichung erfolgt durch die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) an die finanzschwachen Länder. Im

Endergebnis weisen diese eine höhere Finanzkraft auf als die Geberländer. Politisch ist dieses Verteilungsergebnis gewollt, weil die steuerschwachen ostdeutschen Länder und Gemeinden in die Lage versetzt werden sollen, höhere Pro-Kopf-Ausgaben zu finanzieren, um insbesondere bei der Modernisierung und beim Ausbau der Infrastruktur zu den westdeutschen Ländern aufzuschließen. Auch im Rahmen der verschiedenen „Mischfinanzierungen“ fließen pro Einwohner gerechnet deutlich mehr Mittel nach Ostdeutschland. Dabei handelt es sich um Aufgaben, die Länder und Gemeinden aus eigener Kraft nicht oder nur unzureichend wahrnehmen können: Neben den sog. Gemeinschaftsaufgaben (Hochschulbau, Regionalförderung, Agrarstruktur) kann der Bund Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren, mit deren Hilfe eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewendet, die unterschiedliche Wirtschaftskraft ausgeglichen oder das wirtschaftliche Wachstum gefördert wird. Zudem beteiligt sich der Bund an der Finanzierung verschiedener „Geldleistungsgesetze“ (z.B. Wohngeld, Ausbildungsförderung) und an Sonderaufgaben (z.B. Steinkohlebergbau, Werften, kulturelle Leistungen, Regionalisierung Bahn).

Auch der kommunale Finanzausgleich ist ein höchst komplexer und diffiziler Prozess, in dem unterschiedliche Interessen, und zwar nicht nur vertikal, sondern auch zwischen großen und kleinen, zwischen kreisfreien und kreisangehörigen, zwischen wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Gemeinden austariert werden. Wegen ihres hohen Gewichts haben die Zuweisungen der Länder an ihre Gemeinden, zumal in Ostdeutschland, längst keine nur ergänzende Funktion. Dabei unterscheiden sich die Ausgleichsregeln von Land zu Land, und sie differieren sowohl hinsichtlich der Verbundgrundlagen und -quoten, durch die eine Beteiligung der Gemeinden an den Ländereinnahmen - Steuern und Zuweisungen - festgelegt wird, als auch hinsichtlich des Ausgabenbedarfs, der den Gemeinden zugestanden wird. Zumeist wird eine normierte durchschnittliche Ausgabenbelastung zugrundegelegt und - basierend auf Erfahrungswerten - unterstellt, dass der Finanzbedarf mit wachsender Gemeindegröße überproportional zunimmt. Häufig wird dieser sog. Hauptansatz durch Nebenansätze ergänzt, die spezifische Bedarfe wie z.B. Schülerlasten oder Sozialhilfelasten zum Ausdruck bringen. Die Formulierung von Finanzbedarfen legt die Vermutung nahe, dass ein Konsens bezüglich des Umfangs und der Art der ge-

meindlichen Aufgabenerfüllung - quasi ein allgemein gültiger Aufgabenkatalog - existiert. Dies ist aber nicht der Fall. Ebenso wenig gibt es eindeutige Kriterien für die Aufgabenverteilung und damit korrespondierend der Finanzmittel auf Länder und Gemeinden. Auch fehlen hinreichende Informationen über die Praxis der Aufgabenverteilung in den einzelnen Bundesländern. Dies ist letztlich auch der Grund dafür, dass die Niveaus der regionalen Einnahmen- und Ausgabenströme nur bedingt miteinander vergleichbar sind.

Dessen ungeachtet zeigen sich einige signifikante Unterschiede in den Ausgabestrukturen von Ländern und Gemeinden, die auf Differenzen in der Aufgabenwahrnehmung hinweisen. Die Aufgaben der Länder konzentrieren sich zum einen auf Verwaltungstätigkeiten, denn der Vollzug von Gesetzen obliegt den Ländern. Sie führen Bundesgesetze entweder als eigene Angelegenheiten oder im Auftrage des Bundes aus (z.B. Finanzverwaltung). Zum anderen liegt der Schwerpunkt der Länder in der Öffentlichen Sicherheit sowie in der Bildung, Wissenschaft und Forschung. All diese Bereiche sind personalintensiv, so dass der Anteil der Personalausgaben an den gesamten Ausgaben der Länder vergleichsweise hoch ist. Dies bedeutet, dass die Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst für die haushaltspolitische Ausrichtung der Länder zwar von zentraler Bedeutung sind. Doch kann ein einzelnes Land auf die Tarifpolitik nur in begrenztem Umfang Einfluss nehmen; individuell verfügt das Land nur über die Entscheidungsgewalt in der Personalpolitik einschließlich der Eingruppierung. Allerdings ist diese Aussage im Lichte der jüngsten Entwicklungen zu relativieren, da die Tarifgemeinschaft der Länder bröckelt.

Auch der Anteil der Zuweisungen an die Gemeinden nimmt in den Länderhaushalten großen Raum ein. Mit dem kommunalen Finanzausgleich werden verschiedene Ziele verfolgt: In erster Linie geht es darum, die kommunale Finanzmasse zu stärken (fiskalische Funktion); darüber hinaus werden redistributive Ziele verfolgt, denn es sollen auch Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden (gleicher Größe) verringert werden, damit alle Gemeinden eine annähernd gleiche Mindestversorgung an öffentlichen Gütern gewährleisten können. Die Kommunen selbst sind wiederum Hauptinvestor der öffentlichen Hand, sie tätigen umfängliche Investitionen vor allem in den Bereichen Schulen, Verkehr und Gemeinschaftsdiensleistungen. Ein gewichtiger Teil ihrer Ausgaben fließt zudem in die sozialen Leistungen sowie

in den Bau und Unterhalt von Einrichtungen der Jugendhilfe (vor allem Kindertagesstätten). Streitbefangen ist dabei die Frage, in welchem Verhältnis diese Aufgaben stehen und ob der Anteil der sog. freiwilligen Aufgaben der Gemeinden hinreichend hoch ist, damit ihr Anspruch zur „kraftvollen“ Betätigung erfüllt wird. Dabei unterscheidet man - letztlich in Abhängigkeit vom Grad der Fremdfinanzierung - zwischen den übertragenen Aufgaben, den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und den freiwilligen Aufgaben. Bei den übertragenen Aufgaben haben die Gemeinden so gut wie keinen Gestaltungsraum, „ob“ und „wie“ sind weitgehend vorgeschrieben. Bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben können sie über das „wie“ entscheiden, während im Falle der freiwilligen Aufgaben sie innerhalb der Budgetrestriktionen eigenverantwortlich handeln können. Allerdings gibt die Statistik keine unmittelbaren Hinweise darauf, welche Bedeutung die jeweiligen Aufgaben für die Gemeinden haben, so dass eine quantitative Erfassung immer komplizierte Schätzungen erforderlich macht. Solche Berechnungen sind aber wichtig, wenn beispielsweise das Konnexitätsprinzip, wonach Aufgabendurchführung und Finanzierungsverantwortung zusammenfallen, umgesetzt werden soll. Nach Schätzungen des brandenburgischen Finanzministeriums entfallen etwa 60 % der kommunalen Ausgaben auf pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, während 12 % als übertragene und 9 % der Ausgaben als freiwillige Aufgaben zu klassifizieren sind; ein Fünftel der Ausgaben ist nicht eindeutig auf diese Kategorien zurechenbar.¹ Nach Schätzungen des Städte- und Gemeindebunds Brandenburg ist der Anteil der freiwilligen Aufgaben mit nur 5 % zu veranschlagen.

Ebenso streitbefangen ist immer wieder die Frage, ob die Länder ihre Gemeinden hinreichend an der Entwicklung der Ländereinnahmen teilhaben lassen. Grundsätzlich basiert die Teilhabe auf den Artikeln 106 und 107 des Grundgesetzes, in denen die Beteiligung der Kommunen an den Länderanteilen der Gemeinschaftssteuern, die Zugehörigkeit der kommunalen Einnahmen und Ausgaben zur Länderebene (zweistufiger Staatsaufbau), die Berücksichtigung der kommunalen Finanzen

¹ Bei den übertragenen Aufgaben handelt es sich vornehmlich um Aufgaben in der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung, während pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben insbesondere in der Sozialen Sicherung, im schulischen Bereich sowie im Bau- und Verkehrssektor wahrgenommen werden. Freiwillige Aufgaben fallen schwerpunktmäßig in den Bereichen Kultur, Sport und Erholung und Wirtschaftsförderung an.

im Länderfinanzausgleich sowie die kommunale Selbstverwaltung festgeschrieben sind.

Sollen die Gemeinden im föderalen Gefüge eine wirkungsvolle eigenständige Kraft entfalten, wie dies von der Verfassung vorgesehen ist, erfordert dies nicht nur eine bedarfsgerechte Ausstattung mit finanziellen Mitteln. Die Kommunen müssen darüber hinaus hinreichend über „eigenbestimmte“ Steuereinnahmen verfügen. Die Gebührenfinanzierung erstreckt sich auf kommunale Leistungen, die in individuell messbaren Quantitäten nachgefragt werden. Je weniger es sich um eine konkretisierbare Gegenleistung handelt, um so fließender ist der Übergang zur Steuerfinanzierung. In diesen Fällen wird zumeist mit der gruppenmäßigen Äquivalenz argumentiert: Die Aufwendungen der Gemeinden für die Bereitstellung von lokaler Infrastruktur können nicht verursachungsgerecht angelastet werden, weil entweder räumliche externe Effekte zum Tragen kommen oder Leistungen gemischt genutzt werden; deshalb erfolgt die Kostendeckung über eine pauschale Besteuerung. Dabei wird die Gewerbesteuer als Äquivalent für unternehmensorientierte Gemeindeausgaben und der kommunale Anteil an der Einkommensteuer als Äquivalent für haushaltsorientierte Ausgaben interpretiert; die Grundsteuer dient gleichermaßen zur Finanzierung von unternehmens- und haushaltsorientierten Ausgaben.

Je geringer der Anteil der Steuer- und Gebührenfinanzierung an der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ist, um so höher wird die Bedeutung der Zuweisungen als kommunale Finanzierungsquelle sein müssen. Infolge der geringen Steuerkraft sowie des hohen Bedarfs an Infrastrukturausgaben sind die Gemeinden in Ostdeutschland noch weit mehr als in Westdeutschland von den Zuweisungen der Länder abhängig. Für die lokalen Entscheidungsträger mögen sie ein verlockendes Finanzierungsinstrument sein, weil das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und damit die „Fühlbarkeit“ der Steuer für den Zensiten aufgehoben ist. Doch geht mit einer schleichenden Meritorisierung kommunaler Aufgaben eine Aushöhlung ihrer Handlungsautonomie vonstatten, denn die Gemeinden handeln mehr oder weniger als unselbständige Agenten. Auf Seite der Länder wird in finanziell angespannter Lage die Versuchung groß sein, die Zuweisungen zu kürzen, sei es, dass es sich dabei um die zweckgebundenen Zuweisungen handelt oder sei es, dass selbst jene Mittel gestrichen werden, die sie eigentlich, soweit der Bund involviert ist, nur an die Gemein-

den „durchleiten“ sollen. Frühere Erfahrungen zeigen, dass ein solches Verhalten nicht ausgeschlossen werden kann. In jedem Falle üben die Länder einen starken Einfluss auf die Kommunen aus; diese wiederum fühlen nicht selten gegängelt oder sogar benachteiligt, nämlich dann, wenn das Land über die Höhe der zweckgebundenen Zuweisungen immer wieder diskretionär entscheidet und die Vergabekriterien dieser Zuweisungen den Freiheitsgrad in der kommunalen Verwendung beschneiden. Es liegt in der „Natur“ der Sache, dass die Gemeinden an ungebundenen, in der Verwendung freien Zuweisungen interessiert sind und sie ihre Finanzautonomie auf der Ausgabenseite gesichert sehen wollen. Auf der anderen Seite sind die Länder bestrebt, die Mittel in solche Bereiche zu lenken, die sie gefördert sehen wollen, sei es, weil die Präferenzen der kommunalen Entscheidungsträger korrigiert werden sollen oder sei es, weil die räumlichen externen Effekte besonders groß sind.

Nicht von ungefähr wurde gerade in Ostdeutschland von der kommunalen Ebene der sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz ins Spiel gebracht. Seine Anwendung soll eine parallele Entwicklung der Landeseinnahmen *nach* Abzug der Zuweisungen an die Kommunen und der kommunalen Gesamteinnahmen sicherstellen. Zweifellos besteht ein Vorzug dieses Grundsatzes darin, dass in ihm eine gewisse Regelbindung angelegt ist, mit der sich jährlich wiederholende vertikale Verteilungsstreitigkeiten entschärft werden könnten. Doch setzt eine solche Regel voraus, dass eine "gleichgewichtige" (und natürlich sachgerechte) Aufteilung der Aufgaben und Finanzierungsmittel auf Land und Gemeinden bereits gefunden ist oder sich die Aufteilung nicht dauernd ändert. In der Wirklichkeit ist dies nicht der Fall. Vielmehr geht es in den Auseinandersetzungen zwischen Gemeinden und Ländern immer wieder um die Frage, welche Aufgaben in welcher Intensität von den Kommunen bzw. vom Land erfüllt werden sollen und wie der Umfang der hierzu erforderlichen Finanzmittel zu bestimmen ist. Lokale Aufgaben wie auch die Aufgaben des Landes sind historisch gewachsen und im Zeitablauf immer wieder Änderungen unterworfen. Abgesehen davon ist zu fragen, ob es wirklich vorteilhaft für die Gemeinden ist, wenn sie sich in einer so weitgehenden Form an die finanzielle Entwicklung des Landes koppeln und damit selbst Spielräume auf der Einnahmenseite preisgeben. Aus finanzieller Sicht lohnt sich eine solche Regelung für die Gemeinden wohl nur dann, wenn die Einnahmen aus der Grund- und Gewerbesteuer schwächer steigen als die Verbund-

grundlagen. Für das Land springt ein Vorteil heraus, wenn sich die Gemeindesteuern rascher entwickeln als die Verbundgrundlagen. Es wird immer "Gewinner" und "Verlierer" geben, schon deshalb ist auch der Gleichmäßigkeitsgrundsatz strategieanfällig.

Grundsätzlich stellt sich indes die Frage, ob das deutsche kommunale Finanzsystem hinsichtlich seiner verschiedenen Funktionen nicht einer grundlegenden Reform bedarf, indem die Abhängigkeit der Gemeinden von der Zuweisungspraxis der Länder gelockert wird. Dabei fällt besonders ins Gewicht, dass die investiven Zuweisungen der Länder nicht regelgebunden, sondern diskretionär, gleichsam als Residualgröße, gewährt werden. Aus historischer Sicht war es keineswegs immer so, dass die Kommunen mit einem derartig niedrigen Anteil an Steuereinnahmen auskommen mussten. Allein aus diesem Grunde ist eine durchgreifende Reform der Kommunalfinanzen notwendig.

3 Entwicklung der öffentlichen Haushalte in West- und Ostdeutschland nach dem Jahr 2000

3.1 Finanzpolitische Rahmenbedingungen

In den letzten Jahren hat sich die Finanzpolitik in Deutschland in einer ausgesprochen schwierigen Lage befunden. Eine hartnäckige wirtschaftliche Stagnation mit hoher Arbeitslosigkeit auf der einen sowie massive Steuerentlastungen auf der anderen Seite ließen die Finanzierungsdefizite auf allen Haushaltsebenen in die Höhe schnellen und setzten die finanzpolitischen Entscheidungsträger unter erheblichen Konsolidierungsdruck. Mit dem Vertrag von Maastricht und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt hatte sich die Politik strengen fiskalischen Regeln unterworfen, so dass der Weg, fehlende Steuereinnahmen² zumindest kurzfristig durch zusätzliche Kredite zu kompensieren, nur bedingt gangbar war. Letztlich zogen die konjunkturbedingten Steuerausfälle bei Bund, Ländern und Gemeinden eine Parallelpolitik auf der Ausgabenseite nach sich. Betroffen davon waren alle Ausgabearten, insbesondere aber die öffentlichen Investitionen, die dramatisch schrumpften. Dennoch kam die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur schwer voran, das Bemühen, auf die Einnahmenausfälle mit Ausgabekürzungen zu reagieren, ähnelte dem Wettlauf von Hase und Igel. Die finanzpolitischen Entscheidungsträger befanden sich in einem Teufelskreis: Der Versuch, über Ausgabekürzungen die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren, belastete die konjunkturelle Erholung, wodurch wiederum die Haushaltskonsolidierung erschwert wurde; zudem konterkarierten die Ausgabekürzungen die expansiven Wirkungen der Steuerentlastungen. Dabei ähnelte sich die Stoßrichtung auf allen Haushaltsebenen. Überall versuchten die Entschei-

² Allein für das Jahr 2005 errechnen sich überschlägig 40 Mrd. Euro an Steuerausfällen, wenn man die geschätzten Steuern jenen gegenüberstellt, die bei einer stetigen Wirtschaftsentwicklung nach 2000 (unterstellt wurde ein nominaler Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 2,5 % im Jahresdurchschnitt) zu erwarten gewesen wären. Hinzu kommen reformbedingte Ausfälle von nahezu 45 Mrd. Euro. Bezogen auf Brandenburg errechnen sich für Land und Kommunen Ausfälle in Höhe von über 900 Mill. Euro, d.h. ohne Steuerentlastungen und "normaler" Wirtschaftsentwicklung wären, rein rechnerisch, Überschüsse in den Haushalten entstanden (allerdings hätten höhere Einnahmen mit großer Wahrscheinlichkeit höhere Ausgaben nach sich gezogen).

dungsträger, den Anstieg der Ausgaben zu begrenzen bzw. Ausgaben zu kürzen. Dennoch entspannte sich die finanzielle Situation nur zögerlich.

Es überrascht nicht, dass es sowohl in der finanzpolitischen Stoßrichtung als auch in den Konsolidierungserfolgen - von „Ausreißern“ abgesehen - nur recht geringe regionale Unterschiede gegeben hat, denn das deutsche System des „kooperativen“ Föderalismus zielt darauf, dass sich die jeweiligen Aufgaben und die hierzu erforderlichen Finanzmittel weitgehend „homogen“ entwickeln. Die in das innerstaatliche Aufgaben- und Finanzierungsgeflecht eingebauten Nivellierungstendenzen haben zur Konsequenz, dass die regionalen Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung nicht entsprechende Unterschiede in der regionalen Steuerkraft produzieren. Dies gilt vor allem auf Länderebene und erst recht für die ostdeutschen Länder, denn dort spielen die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus den Zuweisungen des Bundes³ quantitativ eine erhebliche Rolle: Einem Steueraufkommen von gut 23 Mrd. Euro in den ostdeutschen Flächenländern im Jahre 2004 standen Zuweisungen des Bundes und der westdeutschen Länder in Höhe von fast 19 Mrd. Euro gegenüber. Auf der kommunalen Ebene ist der Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und Steueraufkommen aufgrund der Gewerbesteuer im Grundsatz zwar enger, doch trifft auch dies für Ostdeutschland nicht zu, denn die Einnahmen aus der Gewerbesteuer sind noch immer vergleichsweise niedrig. Insgesamt machen hier die Steuern nur 18 % der kommunalen Einnahmen aus; in Westdeutschland liegt der Anteil bei 39 %.

Ein Blick auf die regionalen Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zeigt, dass sich die Wirtschaft in Brandenburg in den letzten Jahren noch schlechter als im Bundesdurchschnitt entwickelte (Tabelle 1). In Brandenburg ist die reale Wertschöpfung in den Jahren 2001 bis 2003 sogar geschrumpft. Erst 2004 konnte wieder ein positives Ergebnis erzielt werden; aber auch das blieb hinter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt zurück. Selbst im Vergleich mit den übrigen ostdeutschen Ländern hinkte Brandenburg weit hinterher. Damit hatte sich die Entwicklung gegenüber dem vorangegangenen Jahrzehnt völlig „gedreht“, denn bis zum Jahre 2000 hatte Brandenburg von allen ostdeutschen Ländern die höchsten Wachstumsraten

³ Einschließlich EU.

bei der Bruttowertschöpfung aufzuweisen. Dies setzte die finanzpolitischen Entscheidungsträger in Brandenburg unter zusätzlichen Druck.

3.2 Entwicklung der west- und ostdeutschen Länderhaushalte

Bis zum Jahre 2000 war es den ostdeutschen wie den westdeutschen Ländern gelungen, ihre Haushaltsdefizite kräftig abzubauen. Begünstigt wurde die Entwicklung durch den Konjunkturaufschwung am Ende der neunziger Jahre. Im Jahre 2001 schnellten jedoch die Defizite der Gesamtheit der Länder von 7 Mrd. Euro auf 20 Mrd. Euro in die Höhe (Tabelle 2) – einen solchen rapiden Anstieg hatte es zuvor noch nie gegeben. Wirtschaftliche Abschwächung und massive Steuerentlastungen zogen riesige Einnahmeausfälle nach sich. Gleichwohl entwickelten sich die Haushalte in West und Ost disparat. Entgegen den Erwartungen nahmen die Defizite der ostdeutschen Länder zunächst nur geringfügig zu, während sie in den westdeutschen Flächenländern nahezu explodierten. Dabei fällt auf, dass die Ausgaben in Westdeutschland noch kräftig ausgeweitet, in Ostdeutschland indes gekürzt worden sind; offensichtlich reagierten die finanzpolitischen Akteure in Ostdeutschland flexibler auf die Ausfälle bei den Einnahmen. Freilich wurden die ostdeutschen Länderhaushalte wohl weniger stark vom konjunktur- und reformbedingten Einbruch der Steuereinnahmen getroffen, und auch die Sonderfaktoren der Körperschaftsteuerreform spielten in Ostdeutschland eine geringere Rolle.⁴

Im Jahre 2002 gerieten aber auch die ostdeutschen Länder tiefer in die roten Zahlen. Zwar wurden die Ausgaben kaum ausgeweitet, doch mussten sowohl bei den Steuereinnahmen als auch im Länderfinanzausgleich erhebliche Einbußen hingenommen werden; die Einnahmen aus dem Finanzausgleich reagieren verzögert auf Änderungen in der Bemessungsgrundlage. Der Ausgabenzuwachs war durch die Sonderbelastungen im Zusammenhang mit der Beseitigung von Hochwasserschäden überzeichnet. Auch das Jahr 2003 war von nahezu stagnierenden Ausgaben – bei wieder zunehmenden Einnahmen – geprägt, so dass die Defizite in den ostdeutschen Länderhaushalten etwas zurückgeführt werden konnten. Das Plus bei den

⁴ Bis zur Reform konnten Kapitalgesellschaften zuvor thesaurierte Gewinne nachträglich ausschütten, die Differenz der unterschiedlich hohen Steuersätze wurde von den Finanzämtern zurückgezahlt. Die Unternehmen machten 2001 in einem nicht erwarteten Ausmaß von dieser Regelung Gebrauch.

Einnahmen war allerdings ebenfalls auf Sonderfaktoren, nämlich Hilfen zur Beseitigung der Hochwasserschäden, zurückzuführen. In Westdeutschland sind die Fehlbeiträge hingegen noch weiter gestiegen, obwohl der Ausgabenzuwachs merklich gedämpft wurde. Erst 2004 war die Entwicklung gleichgerichtet, indem sowohl in West wie in Ost die Defizite bei leicht steigenden Einnahmen und rückläufigen Ausgaben verringert wurden; in den ostdeutschen Flächenländern fiel der Rückgang der Ausgaben kräftiger aus. Sowohl in Westdeutschland als auch in den ostdeutschen Länderhaushalten haben sich trotz der hohen Neuverschuldung die Zinsausgaben relativ mäßig entwickelt. Gedämpft wurde der Anstieg durch die sinkenden Zinsen auf den Geld- und Kapitalmärkten, was auch in erheblichem Umfang zu Umschuldungen von hochverzinslichen Altschulden zu niedriger verzinslichen neuen Krediten genutzt wurde.

Alles in allem haben die ostdeutschen Länder in den vergangenen Jahren eine stärkere Ausgabendisziplin walten lassen als die westdeutschen: Gegenüber 2000 sind die Ausgaben im Osten um 2,6 % gesunken, im Westen um 4 % gestiegen. Unterschiede zeigen sich insbesondere bei den Personalausgaben, die im Osten geringfügig zurückgingen, in Westdeutschland jedoch um reichlich 5 % zunahmen. Die Finanzierungsdefizite sind im Osten per saldo mäßig erhöht worden, während sie im Westen nach dem sprunghaften Anstieg im Jahre 2001 auf hohem Niveau verharrten.

Allerdings darf bei einer Analyse der Einnahmen- und Ausgabenströme nicht die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung ausgeblendet bleiben, denn hierdurch wird der Finanzbedarf entscheidend beeinflusst. Nimmt die Bevölkerungszahl ab, sinken nicht nur die Einnahmen, auch der Ausgabenbedarf wird insgesamt kleiner. Seit 2000 ist in den westdeutschen Flächenländern die Zahl der Einwohner um 710000 auf 63,2 Mill. gestiegen, in Ostdeutschland hingegen um 428000 auf 13,5 Mill. geschrumpft. Deshalb zeigen die Pro-Kopf-Ausgaben einen deutlich anderen Verlauf: In den ostdeutschen Flächenländern haben im Zeitraum 2000 bis 2004 die Pro-Kopf-Ausgaben nicht ab-, sondern geringfügig, um 0,5 %, zugenommen. Im Westen fiel der Pro-Kopf-Zuwachs dagegen geringer aus als bei Betrachtung der absoluten Werte. Bei den Einnahmen waren die Entwicklungsunterschiede relativ klein, im Osten waren sie um über 4 %, im Westen um über 3 % geschrumpft; pro

Kopf waren die Diskrepanzen deutlich größer, für Ostdeutschland errechnet sich ein Rückgang um reichlich 1 %, für Westdeutschland indes ein Minus um knapp 5 %. Folglich haben sich im Zeitablauf die Pro-Kopf-Fehlbeträge in den Länderhaushalten weitgehend angeglichen; in Westdeutschland errechnen sich für 2004 Finanzierungsdefizite von 260 Euro je Einwohner, in Ostdeutschland waren es 278 Euro.

Auch in der Struktur der Einnahmen sind gewaltige Diskrepanzen zwischen West und Ost erkennbar. Pro Kopf der Bevölkerung verfügten die ostdeutschen Länder im Jahre 2004 zwar über Finanzmittel, die um 42 % über denen in Westdeutschland lagen. Doch machten die Steuereinnahmen nur 88 % des Niveaus in den westdeutschen Flächenländern aus. Die Unterschiede in der originären Finanzkraft waren noch viel ausgeprägter; durch den Modus der Umsatzsteuerverteilung wird die Steuerkraft erheblich angenähert.⁵ Von herausragender Bedeutung für die ostdeutschen Länderhaushalte sind die verschiedenen Zuweisungsarten des Bundes sowie die Mittel aus dem horizontalen Länderfinanzausgleich. Sie sollen vor allem für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur sowie zum Ausgleich der extrem niedrigen Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden eingesetzt werden. In welchem Maße die ostdeutschen Länder finanzielle Hilfen des Bundes erhalten, wird deutlich, wenn man diesen Zahlungen jenen Betrag gegenüberstellt, der aus dem Bundeshaushalt an die westdeutschen Länder fließt. Nach überschlägigen Berechnungen entspricht der Unterschied rund einem Viertel der Einnahmen der ostdeutschen Länder.

Der hohe Zuweisungsbedarf der Gemeinden ist der entscheidende Grund dafür, dass die ostdeutschen Länder mit 3836 Euro je Einwohner deutlich höhere Ausgaben tätigen als die westdeutschen. In den letzten Jahren sind die Unterschiede nur wenig kleiner geworden. Vor allem bei den Personalausgaben gab es kaum Veränderungen, seit Jahren liegen die ostdeutschen Pro-Kopf-Werte um reichlich ein Zehntel unter dem westdeutschen Niveau. Dies entspricht etwa dem Grad der erreichten Tarif- bzw. Besoldungsanpassung im öffentlichen Dienst. Allerdings fallen in Ostdeutschland bisher für die Beamten kaum Versorgungsbezüge an.⁶ Lässt man

⁵ Drei Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer werden nach der Einwohnerzahl verteilt, ein Viertel wird vorab zur Auffüllung der Finanzkraft der extrem steuerschwachen (also der ostdeutschen) Länder verwendet.

⁶ Auch die ostdeutschen Länder müssen Versorgungslasten (für Empfänger aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der DDR) leisten; diese werden aber nicht als Personalausgaben, sondern als Übertragungen gebucht.

diese Bezüge außer Acht, dann ergeben sich für Ostdeutschland deutlich höhere Pro-Kopf-Beträge. Die Differenz deckt sich mit den Unterschieden in der Beschäftigung. Anders als die Personalausgaben haben sich Sachaufwand und Zuweisungen etwas angenähert. In den hohen Zuschüssen an die Unternehmen schlägt sich die intensive Wirtschaftsförderung einschließlich Wohnungsbau nieder. Für die laufenden Zuweisungen an die Gemeinden wenden die ostdeutschen Länder fast einen doppelt so hohen Pro-Kopf-Betrag wie die westdeutschen Länder auf. Noch größer sind die Unterschiede bei den investiven Zuweisungen, die im Osten mehr als dreimal so hoch sind. Sowohl im westdeutschen Durchschnitt als auch in Ostdeutschland haben im Zeitablauf die laufenden Zuweisungen der Länder an die Gemeinden anteilmäßig - gemessen an den Ländereinnahmen - etwas zugenommen; im Westen sind sie im Beobachtungszeitraum von 17,9 % auf 18,1 %, im Osten von 22,3 % auf 22,9 % gestiegen. Allerdings sind die investiven Zuweisungen sowohl im Westen als auch im Osten, und dort stärker, zurückgegangen, nämlich von 3,7 auf 3,5 % bzw. von 10,2 % auf 8,8 %. Insgesamt partizipierten also die Gemeinden im Westen in gleicher Weise an den Ländereinnahmen, während in den ostdeutschen Ländern die Gemeinden einen Anteilsverlust von fast einem Prozentpunkt hinnehmen mussten.

Bereits im Jahre 1997 hatte der Schuldenstand der ostdeutschen Länder (je Einwohner) den der westdeutschen Länder übertroffen. Auch in den nachfolgenden Jahren war trotz aller Konsolidierungsbemühungen der Schuldenstand stets höher.⁷ Eine Folge ist, dass die Zinsausgaben einen immer größeren Teil der Einnahmen absorbieren und den finanzpolitischen Handlungsspielraum einschränken, in Ostdeutschland mehr als in Westdeutschland.

3.3 Entwicklung der west- und ostdeutschen Gemeindehaushalte

Auch die Gemeinden gerieten nach 2000 in Ost- wie in Westdeutschland in arge finanzielle Bedrängnis. Und dies, obwohl die Ausgabenpolitik äußerst moderat war und dabei insbesondere die kommunalen Investitionsausgaben massiv zurückgefahren wurden. Ausschlaggebend für die jüngste Finanzkrise der Kommunen waren neben steigenden Sozialhilfeausgaben infolge zunehmender Langzeitarbeitslo-

⁷ Vgl. Kapitel 3.5

sigkeit enorme Einbußen bei den Steuereinnahmen, teils als Folge der hartnäckigen wirtschaftlichen Stagnation, teils als Folge der umfangreichen Steuerentlastungen im Zuge der Einkommensteuerreform. Vor allem bei der höchst konjunkturanfälligen Gewerbesteuer mussten die Gemeinden zum Teil sehr kräftige Einbußen hinnehmen; auch steuerpolitische Entscheidungen - wie die Ausweitung des Verlustvortrags sowie die Möglichkeit, Verluste aus einer Organschaft mit laufenden Gewinnen zu verrechnen - trugen hierzu bei.

Die Entwicklung der Kommunalfinanzen verlief ähnlich wie bei den Ländern. Nachdem im Jahre 2001 die Gemeindehaushalte sowohl in West- wie in Ostdeutschland ins Minus gerutscht waren, sind die Defizite bis 2003 noch gestiegen (Tabelle 3). Allerdings eignet sich der Finanzierungssaldo nur bedingt als Beurteilungsmaßstab, da die Gemeinden auf drohende Defizite mit einer Kürzung ihrer freiwilligen Ausgaben, also vor allem ihrer Investitionen reagieren. Im Jahre 2004 konnten die Fehlbeträge in Ost und in West überraschend deutlich reduziert werden. Der Grund hierfür lag vor allem in der explosionsartigen Zunahme der Gewerbesteuer-einnahmen. Zum einen war die Gewerbesteuerumlage an Länder und den Bund gesenkt worden, um den Kommunen trotz der gescheiterten Gemeindefinanzreform mehr Mittel zu belassen. Hinzu kam, dass Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen, insbesondere Einschränkungen beim Verlustvortrag, die Hinzurechnung der Gesellschafterdarlehen in voller Höhe sowie die Aufhebung der Möglichkeit, Verluste aus einer Organschaft mit laufenden Gewinnen zu verrechnen, wirksam geworden waren. Vor allem aber bescherte die gute Gewinnsituation der Unternehmen den Gemeinden hohe Mehreinnahmen. Dennoch lagen die kommunalen Einnahmen 2004 in West wie in Ost unter dem Ergebnis des Jahres 2000, also dem Jahr vor Steuerreform und wirtschaftlicher Stagnation. Für die westdeutschen Gemeinden errechnet sich ein Minus um knapp 1 %, für die ostdeutschen eines um reichlich 2 %.

Bei den Ausgaben verzeichneten die ostdeutschen Gemeinden im Zeitraum 2000 bis 2004 einen Rückgang um 1,5 %, während die Ausgaben in Westdeutschland in dieser Zeit um knapp 4 % zugenommen haben. Ins Auge sticht der starke Anstieg der sozialen Leistungen, vor allem Folge der zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit und des Abbaus von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen; zudem fielen

2003 erstmals Ausgaben für die Grundsicherung an.⁸ In Ostdeutschland war der Zuwachs deutlich stärker als in Westdeutschland, allerdings war auch das Ausgangsniveau niedriger. Auch Personalausgaben und laufender Sachaufwand entwickelten sich unterschiedlich: Die westdeutschen Gemeinden verzeichneten moderat positive Raten, in Ostdeutschland waren sie negativ. Sowohl im Osten wie im Westen wurden die kommunalen Investitionen massiv zurückgefahren, sie sind im Beobachtungszeitraum um ein Fünftel gekürzt worden. Dieser Rückgang war Folge sowohl der konjunktur- und steuerreformbedingten Einnahmenausfälle als auch der verminderten Zuweisungen durch die Länder; in Ostdeutschland wurden die Zuweisungen für kommunale Investitionen um 38 % und damit noch stärker gekappt als in Westdeutschland (-25 %).

Allerdings ist unklar, in welchem Umfang der Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit darauf zurückzuführen ist, dass auch im Beobachtungszeitraum noch (zumeist gebührenfinanzierte) Einrichtungen aus den kommunalen Kernhaushalten ausgegliedert worden sind und von der Finanzstatistik nicht mehr erfasst werden. Dennoch macht die Entwicklung deutlich, dass auch in Ostdeutschland die Investitionsentscheidungen in starkem Maße durch die Restriktionen des Haushaltsrechts geprägt wurden. Im Gegensatz zum Bund und den Ländern sind die Möglichkeiten der Gemeinden, ihre Investitionsprojekte über Kredite zu finanzieren, stark eingeschränkt. Die Aufsichtsbehörden der Länder wachen darüber, dass die kommunale Verschuldung nicht die „dauerhafte Leistungsfähigkeit“ der Gemeinden übersteigt; diese Leistungsfähigkeit wird letztlich durch die zu erwartenden Einnahmen, insbesondere die künftige Steuerkraft, bestimmt. Bei defizitären Verwaltungshaushalten fallen zwangsläufig Investitionsprojekte dem Rotstift zum Opfer, sind doch die Investitionen die flexibelste Ausgabeart.

Die Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben der ost- und westdeutschen Gemeinden zeigen einige bemerkenswerte Entwicklungs-, aber auch Niveauunterschiede. Die Ausgaben der ostdeutschen Kommunen sind im Beobachtungszeitraum noch langsamer als die der westdeutschen Gemeinden gestiegen, so dass sich die Differenz in den Pro-Kopf-Ausgaben im Zeitablauf noch etwas vergrößert hat; sie betrug

⁸ Auf Antrag erhalten über 65-Jährige und voll erwerbsgeminderte Personen eine solche Grundsicherung, die der Sozialhilfe entspricht. Träger sind in der Regel die Kommunen.

zuletzt 6 %. Lagen zu Beginn des Beobachtungszeitraums die ostdeutschen Personalausgaben noch deutlich über denen im Westen, so haben sie sich bis 2004 stark angenähert: Während im Westen die Personalausgaben je Einwohner gegenüber dem Jahr 2000 um 3,1 % gestiegen sind, haben sie im Osten um 2,2 % abgenommen. Inzwischen beschäftigen die ostdeutschen Gemeinden, gemessen an der Einwohnerzahl, kaum noch mehr Personal, obwohl erheblich mehr Personal im Bereich der Kinderbetreuung tätig ist. Traditionell wird der institutionellen Betreuung von Kindern in Ostdeutschland ein viel höherer Stellenwert als in Westdeutschland beigemessen. Dabei werden etwa zwei Drittel der Kindergartenplätze von kommunalen und ein Drittel von freien Trägern angeboten; in Westdeutschland ist das Verhältnis umgekehrt. Entsprechend hoch sind in Ostdeutschland die in den kommunalen Haushalten direkt verbuchten Personalausgaben für diese Zwecke, denn die freien Träger erhalten von den Gemeinden Zahlungen, die in der Finanzstatistik als Zuweisungen erfasst werden.

Markant sind die Unterschiede bei den Sozialleistungen (Sozialhilfe und Jugendhilfe), die in Ostdeutschland 2004 um über ein Fünftel niedriger waren, im Beobachtungszeitraum allerdings doppelt so rasch gestiegen sind. Ein gewichtiger Teil der Differenz ist darauf zurückzuführen, dass in Ostdeutschland weit mehr Personen - relativ gesehen – arbeitsmarktpolitisch gefördert werden und nicht der Sozialhilfe anheim fallen. Auch das niedrigere Einkommensniveau, die geringeren Lebenshaltungskosten sowie die Tatsache, dass der Anteil der älteren Frauen mit einer eigenen Alterssicherung in Ostdeutschland höher ist, spielen eine Rolle. Wie am Beginn des Beobachtungszeitraums lagen 2004 die Investitionsausgaben der ostdeutschen Gemeinden um über ein Drittel über den westdeutschen, doch wurden die Niveaus massiv gesenkt, im Osten von 401 Euro auf 331 Euro und im Westen von 304 Euro auf 241 Euro pro Kopf der Bevölkerung. Der kommunale „Eigenanteil“ an der Finanzierung der Sachinvestitionen hat sich dabei in Ostdeutschland merklich erhöht: Im Jahre 2000 wurden die Sachinvestitionen der Gemeinden zu 95 % durch Zuweisungen der Länder finanziert, für 2004 errechnet sich eine Quote von „nur“ noch 67 %. In Westdeutschland lag die Quote bei lediglich 33 % bzw. 31 %.

Gemessen an den westdeutschen Verhältnissen ist die Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden noch immer extrem niedrig, auch wenn sie im hier beobachte-

ten Zeitraum von knapp 40 auf 46 % gestiegen ist. Vor allem die Einnahmen aus der Gewerbesteuer differieren; in ihnen kommt das Wirtschaftskraftgefälle besonders deutlich zum Ausdruck. Doch auch die - ebenso weitgehend von der Wirtschaftskraft abhängigen - Gewerbesteuerhebesätze sind deutlich niedriger als in Westdeutschland; dort betrug der durchschnittliche Hebesatz zuletzt 390 %, während es in Ostdeutschland 357 % waren. Infolge der niedrigen Steuerkraft und ihres hohen Finanzbedarfs für infrastrukturelle Maßnahmen sind die ostdeutschen Gemeinden weit mehr als die westdeutschen auf die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich angewiesen. Insgesamt entfielen im Jahre 2004 knapp 56 % der kommunalen Einnahmen auf Zuweisungen der Länder; im Jahre 2000 waren es noch fast 65 %.

Bezieht man die Finanzierungssalden auf die Zahl der Einwohner, so zeigt sich, dass die Entwicklung in Ostdeutschland in den letzten Jahren etwas günstiger war. Westdeutsche wie ostdeutsche Gemeinden hatten im Zuge des Konjunkturaufschwungs im Jahre 2000 noch Überschüsse erzielt, die westdeutschen Gemeinden höhere als die ostdeutschen. In den folgenden Jahren kehrte sich die Überschussposition in West und in Ost um, und die Defizite nahmen zu; im Osten fielen sie in all den Jahren allerdings kleiner aus. Auch die aktuelle Entwicklung deutet darauf hin, dass der Abbau der Defizite in Ostdeutschland rascher vorankommt als in den westdeutschen Kommunalhaushalten, wobei die finanzielle Besserung in Westdeutschland vornehmlich einnahmebedingt, in Ostdeutschland indes primär ausgabebedingt war. Allerdings ist infolge der vergleichsweise hohen Investitionsausgaben im Osten der Manövrierspielraum der kommunalpolitischen Entscheidungsträger größer.

Nachdem bis 1997 die ostdeutschen Gemeinden ihren Schuldenstand rasch ausgeweitet und das Niveau der westdeutschen Gemeinden erreicht hatten, hat sich die Entwicklung stabilisiert: Der Schuldenstand hat sich seitdem kaum noch erhöht, und zwischen west- und ostdeutschen Kommunen besteht kein Niveauunterschied.

Allerdings eignet sich der Durchschnitt der westdeutschen Gemeinden nur bedingt als Vergleichsmaßstab, da dieser Durchschnitt die großen Diskrepanzen zwischen den einnahmestarken und einnahmeschwachen Gemeinden in Westdeutschland verwischt. Die Unterschiede resultieren sowohl aus dem zum Teil starken Wirtschaftskraftgefälle als auch aus der Kluft zwischen Agglomerationen und

eher ländlich geprägten Siedlungsstrukturen, wobei starke Wirtschaftskraft und hoch verdichtete Räume selbst korreliert sind.

Tatsächlich weisen die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden in den finanzschwachen westdeutschen Ländern - als solche werden in dieser Untersuchung die Nehmerländer im Finanzausgleich bezeichnet⁹ – deutlich niedrigere Niveaus auf als dies im Durchschnitt aller westdeutschen Länder der Fall ist; immerhin betrug 2004 die Diskrepanz bei den Pro-Kopf-Ausgaben 11 % (Tabelle 4). Unterschiede zeigen sich insbesondere bei den Investitionsausgaben, also den „freiwilligen“ Ausgaben, während die Aufwendungen für soziale Leistungen nur wenig differieren. Auch die Unterschiede bei den Personalausgaben halten sich in Grenzen. Hingegen liegt das Steueraufkommen in den finanzschwachen Gemeinden um ein Fünftel unter dem Durchschnitt. Die Lücke wird durch die Zuweisungen der Länder nur zum geringen Teil geschlossen, wohl auch, weil die finanzielle Lage dieser Länder weit angespannter ist.

Stellt man die Haushalte der finanzschwachen westdeutschen Gemeinden den ostdeutschen Gemeinden gegenüber, so zeigt sich, dass die ostdeutschen Kommunen pro Kopf der Bevölkerung gerechnet über deutlich höhere Einnahmen verfügen und entsprechend höhere Ausgaben tätigen. Im Jahre 2004 gaben sie 1853 Euro je Einwohner aus, in den finanzschwachen westdeutschen errechnen sich nur 1748 Euro, dies entspricht immerhin einer Differenz um 6 %. Oben war darauf hingewiesen worden, dass im Vergleich zur Gesamtheit der westdeutschen Gemeinden die Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Gemeinden um 6 % niedriger lagen. Die Unterschiede gegenüber den finanzschwachen westdeutschen Kommunen zeigen sich vor allem bei den Investitionsausgaben: Während die westdeutschen Gemeinden 207 Euro je Einwohner investierten, waren es in Ostdeutschland 331 Euro. Auch die Personalausgaben waren in Ostdeutschland - anders als beim Vergleich mit der Gesamtheit der westdeutschen Gemeinden - deutlich höher. Bei den sozialen Leistungen zeigt sich indes ein umgekehrtes Bild, denn für diese Zwecke wendeten die westdeutschen Gemeinden mit 423 Euro je Einwohner einen weit höheren Betrag als die ostdeutschen Kommunen (340 Euro) auf. Auf der Einnahmenseite schlagen sich

⁹ Hierbei handelt es sich um Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.

die strukturellen Unterschiede vornehmlich bei den Steuereinnahmen und den Zuweisungen der Länder nieder. Naturgemäß fallen die Steuerkraftunterschiede geringer aus als in dem Fall, dass die Gemeinden in den finanzstarken Ländern als Maßstab dienen; die ostdeutschen Gemeinden erreichten zuletzt mit einem Wert von 339 Euro einen Anpassungsgrad von 57%, d.h. die Differenz zu den westdeutschen Vergleichsgemeinden betrug 210 Euro pro Kopf der Bevölkerung. Weit mehr als kompensierend wirken die Zuweisungen der Länder, die in Ostdeutschland im Jahre 2004 mit insgesamt 1047 Euro je Einwohner¹⁰ fast doppelt so hoch waren wie jene in den finanzschwachen westdeutschen Gemeinden (557 Euro).

3.4 Brandenburg im Vergleich

3.4.1 Der Landeshaushalt

Viele der Aussagen im Kapitel 3.3 treffen auch für einen gesonderten Vergleich Brandenburgs zu. So zeigen - gemessen am ostdeutschen Durchschnitt - die Pro-Kopf-Einnahmen des Landes im Jahre 2004 nur geringe Unterschiede, in Brandenburg lagen sie bei 3510 Euro, im ostdeutschen Durchschnitt bei 3558 Euro (Tabellen 2 und 5). Auch die Struktur der Einnahmen differiert kaum. Im Zeitablauf hat sich die finanzielle Position Brandenburgs gegenüber den anderen ostdeutschen Ländern kaum verändert, stets waren die Einnahmen in Brandenburg etwas niedriger. Auch in Brandenburg sind die Steuereinnahmen in den Jahren nach 2000 konjunktur- und reformbedingt massiv zurückgegangen. Allein für 2004 errechnen sich überschlägig Ausfälle in einer Größenordnung von 830 Mill. Euro, wenn man die tatsächlichen Steuereinnahmen jenen gegenüberstellt, die bei einer stetigen (gleichwohl moderaten) Wirtschaftsentwicklung nach 2000 zu erwarten gewesen wären.¹¹

Bei den Ausgaben sind größere Unterschiede zu den anderen ostdeutschen Ländern erkennbar. Im Jahre 2000 waren die Pro-Kopf-Ausgaben im brandenburgischen Landeshaushalt niedriger als im ostdeutschen Durchschnitt, 2001 und 2002 sind die Ausgaben indes höher ausgefallen. In den Jahren 2003 und 2004 war das Land massiv auf die Ausgabenbremse getreten, und die Ausgaben sind merklich

¹⁰ Laufende (799 Mill. Euro) und investive (243 Euro) Zuweisungen (Vgl. Tabelle 3).

¹¹ Unterstellt wurde ein nominaler Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 2,5 % im Jahresdurchschnitt.

unter dem Durchschnitt gefallen. Die restriktive Ausgabenpolitik hat sich nachhaltig im Finanzierungssaldo niedergeschlagen, der 2004 je Einwohner bei –190 Euro lag, nachdem er 2002 noch –640 Euro pro Kopf betragen hatte; im ostdeutschen Durchschnitt errechnet sich für 2004 ein Wert von –278 Euro. Die Konsolidierungsbemühungen hinterließen insbesondere bei den Personalausgaben, laufenden Sachaufwendungen und Zuweisungen an die Gemeinden ihre Spuren. Während im ostdeutschen Durchschnitt die Personalausgaben pro Kopf der Bevölkerung im Beobachtungszeitraum per saldo etwas zugenommen haben, sind sie in Brandenburg deutlich gesenkt worden; dies lag vor allem an der Entwicklung im Jahre 2004. Zwar wurden überall die Zahlungen an die Gemeinden verringert, in Brandenburg waren die Kürzungen zumindest 2003 und 2004 sehr viel ausgeprägter. Die laufenden Sachaufwendungen sind überall kräftig gekürzt worden. Dabei mag auch eine Rolle gespielt haben, dass im Zeitablauf eine Reihe von Verwaltungszweigen als Landesbetriebe aus dem Kernhaushalt ausgegliedert wurden und nun über Zuschüsse finanziert werden; zudem gab es durch Veränderungen in der Haushaltssystematik Verschiebungen hin zu den laufenden Zuschüssen. Dennoch sticht der kontinuierliche Anstieg der Zuschüsse an Unternehmen im brandenburgischen Landeshaushalt ins Auge, und auch im Niveau der Pro-Kopf-Ausgaben zeigen sich beträchtliche Unterschiede: Im Jahre 2004 wurden im brandenburgischen Landeshaushalt pro Kopf 730 Euro an laufenden und investiven Zuschüssen an die Unternehmen verbucht, im ostdeutschen Durchschnitt errechnen sich 600 Euro je Einwohner.

3.4.2 Die kommunale Ebene

Auch auf kommunaler Ebene haben sich in Brandenburg die Ausgaben je Einwohner anders entwickelt als im ostdeutschen Durchschnitt (Tabellen 3 und 6). In Brandenburg sind sie per saldo um knapp 1 % gesunken, im Durchschnitt Ostdeutschlands dagegen um knapp 2 % gestiegen. Allerdings weisen die Finanzierungsdefizite in Brandenburg in den Jahren 2003 und 2004 merklich höhere Pro-Kopf-Werte auf. Der Grund dafür ist in dem starken Rückgang der Einnahmen, insbesondere im Jahre 2003, zu suchen. Hier waren zwei Faktoren maßgeblich, zum einen der starke Rückgang der Zuweisungen des Landes, zum anderen die Entwicklung der Vermögensveräußerungen: Im Jahre 2002 hatten die Kommunen ihre Einnahmen aus dem Verkauf von Vermögen einmalig verdoppeln können; danach wa-

ren sie stark rückläufig. Nur zum Teil konnte der Rückgang durch Mehreinnahmen bei den Gebühren ausgeglichen werden; unter starkem finanziellen Druck neigen die Gemeinden dazu, an der Gebührenschaube zu drehen, wie das starke Plus bei den Gebühreneinnahmen in den Jahren 2003 und 2004 zeigt. Dabei hat vermutlich 2004 auch eine Rolle gespielt, dass umfangreiche Änderungen im Kommunalabgabengesetz vorgenommen wurden, die höhere Gebühreneinnahmen nach sich zogen; wie stark dieser Effekt war, lässt sich nicht ermitteln. Die Entwicklung der Steuereinnahmen war in Brandenburg von sehr starken Schwankungen geprägt; sie haben ihre Ursache vor allem darin, dass das Gewerbesteueraufkommen von wenigen Großbetrieben und deren Zahlungsrhythmus geprägt wird.

Ein Vergleich der Gebühreneinnahmen sollte Aufschlüsse darüber geben, in welchem Umfang die Gemeinden versuchen, die Gebühren verstärkt als Finanzierungsinstrument zu nutzen. Doch wird die Aussagefähigkeit von Vergleichen erheblich dadurch eingeschränkt, dass in der Finanzstatistik die Einnahmen rechtlich selbständiger Einrichtungen nicht verbucht werden und die Ergebnisse durch den höchst unterschiedlichen Grad an Ausgliederungen verzerrt werden. Zudem werden in der Finanzstatistik die Gebühren sehr eng abgegrenzt.¹² Im Vergleich zum ostdeutschen Durchschnitt zeigen sich markante Unterschiede: Während in Ostdeutschland insgesamt die Gebühreneinnahmen der Kommunen leicht rückläufig waren, zeigt sich in Brandenburg ein signifikanter Zuwachs. Auch im Niveau ergeben sich markante Unterschiede. Mit 206 Euro je Einwohner haben die brandenburgischen Gemeinden im Jahre 2004 deutlich mehr Gebühren eingenommen als der ostdeutsche Durchschnitt (151 Euro). Die Unterschiede sind vor allem im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung mit den gebührenträchtigen Aufgaben wie Ausweisangelegenheiten, Kfz-Zulassung, Straßenverkehrsaufsicht oder auch Gewerbeangelegenheiten sichtbar. Hier wie auch in anderen Bereichen dürften vor allem Differenzen in der institutionellen Zuordnung der Grund für die Unterschiede sein.¹³

Im Jahre 2000 war das Steueraufkommen der brandenburgischen Gemeinden so hoch wie das in Sachsen und damit am höchsten in Ostdeutschland. Infolge der

¹² Beispielsweise fallen hierunter nicht die Anliegerbeiträge, da mit ihnen Investitionen finanziert werden; ähnliches gilt für „Elternbeiträge“.

¹³ Vgl. DIW Berlin u.a., Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Sonderheft des IWH, Nr. 7/2003, S. 75 ff.

unterdurchschnittlichen Wirtschaftsentwicklung haben die brandenburgischen Kommunen an Steuerkraft verloren, mit 369 Euro je Einwohner liegt Sachsen inzwischen deutlich vor Brandenburg (333 Euro), und auch Sachsen-Anhalt hat das Land überholt (Tabelle 7). Besonders markant treten die Unterschiede bei der Gewerbesteuer zu Tage: Ihr Aufkommen hat sich in Brandenburg lediglich um 7 % erhöht, in den anderen Ländern errechnet sich ein Zuwachs zwischen einem Fünftel und gut einem Drittel. Dabei haben die brandenburgischen Gemeinden ihre Hebesätze kräftig erhöht, während in den anderen ostdeutschen Ländern die Hebesätze nahezu konstant waren bzw. sogar merklich gesenkt worden sind. Doch wäre es voreilig, diese Entwicklung mit der wirtschaftlichen Entwicklung in Brandenburg in Zusammenhang zu bringen. Dies würde die Bedeutung der Gewerbesteuer als Determinante für Standortentscheidungen maßlos überschätzen, zumal das Niveau der Hebesätze in Brandenburg noch immer merklich unter dem Durchschnitt liegt.

Auf kommunaler Ebene gibt der Finanzierungssaldo nur bedingt Aufschluss über die finanzielle Anspannung, da die Gemeinden das Instrument der Kreditfinanzierung zur kurzfristigen Kompensation von Einnahmeausfällen weit weniger als die Länder oder gar der Bund nutzen können. Das kommunale Haushaltsrecht zieht viel engere Grenzen für die gemeindliche Kreditaufnahme, so dass sich die Gemeinden bei rückläufigen Einnahmen vor allem zur Kürzung ihrer Investitionsausgaben gezwungen sind. Der Verfall der kommunalen Investitionstätigkeit im Beobachtungszeitraum war somit vor allem Ausdruck der schweren Finanzkrise der Gemeinden.

Die Pro-Kopf-Ausgaben der brandenburgischen Kommunen waren in den vergangenen Jahren stets höher als im ostdeutschen Durchschnitt. Hingegen haben sich die Pro-Kopf-Einnahmen zuletzt angeglichen. Im Vergleich zeigt sich, dass Brandenburgs Gemeinden sowohl höhere Personal- als auch Sachausgaben aufweisen und auch die sozialen Leistungen höher liegen. Hieran hat sich im Zeitablauf kaum etwas verändert. Niedriger sind die laufenden Zuweisungen und die Zinsausgaben, da sich die brandenburgischen Kommunen in der Vergangenheit weniger stark verschuldet hatten. Infolge der viel schlechteren Einnahmeentwicklung haben die Gemeinden Brandenburgs besonders in den letzten Jahren ihre Investitionsausgaben kräftig gekürzt, weit mehr, als dies im ostdeutschen Schnitt der Fall war. Während noch im Jahre 2000 die brandenburgischen Kommunen Sachinvestitionen in

Höhe von 457 Euro pro Kopf der Bevölkerung tätigten, waren es im Jahre 2004 nur noch 317 Euro, ein knappes Drittel weniger und damit auch weniger als im ostdeutschen Durchschnitt: Dort wurden 401 Euro bzw. 331 Euro für diesen Zweck ausgegeben; hieraus errechnet sich ein Rückgang um 17 %.

Schließlich bleibt die Frage zu klären, ob sich gewichtige Entwicklungsunterschiede in den jeweiligen Länder- und Gemeindehaushalten zeigen. Im Beobachtungszeitraum sind die Pro-Kopf-Ausgaben in den finanzschwachen westdeutschen Ländern um insgesamt 3,3 % und in deren Gemeinden um 3,6 % gestiegen, die Entwicklung war also nahezu gleichgewichtig (Tabelle 4). Etwas größer waren die Differenzen bei den Einnahmen, die Einbußen der Länder gegenüber dem Jahr 2000 summieren sich auf 2,8 %, die der Gemeinden „nur“ auf 1,5 %. Stark geschrumpft sind allerdings die laufenden und investiven Zuweisungen der Länder an die Gemeinden (-10 %). Offensichtlich haben die Länder versucht, ihren finanziellen Spielraum für die Wahrnehmung anderer Landesaufgaben resp. der Verringerung der Kreditaufnahme durch Kürzungen ihrer Zuweisungen an die kommunale Ebene zu erweitern. Verdeutlicht wird der Umfang dieser Manövriermasse, wenn man das Volumen der Zuweisungen an die Gemeinden von den Ländereinnahmen subtrahiert: Lässt man die Zuweisungen an die Gemeinden unberücksichtigt, so errechnet sich für die Länder bei den Einnahmen nicht ein Minus von 2,8 %, sondern nur eines um 0,6 %. Für die Ausgaben - wiederum bereinigt um die Zahlungen an die Gemeinden - errechnet sich ein Plus von 7,2 %. So betrachtet haben sich in den finanzschwachen westdeutschen Ländern und ihren Gemeinden die Finanzen im Beobachtungszeitraum nicht gleichgewichtig entwickelt.

In Brandenburg zeigen sich im Beobachtungszeitraum merkliche Entwicklungsunterschiede bei den Einnahmen, nicht jedoch bei den Ausgaben. Von 2000 bis 2004 sind die Pro-Kopf-Einnahmen des Landes „nur“ um 1,3 %, die der Gemeinden jedoch um 5,2 % gesunken. Demgegenüber wurden die Pro-Kopf-Ausgaben um jeweils 0,8 % vermindert (Tabellen 5 und 6). Dabei wurde an unterschiedlichen Stellen der Rotstift angesetzt. Die Gemeinden senkten ihre Personalausgaben nur um ein knappes Prozent, während das Land hier ein Minus von fast 7 % realisierte. Disparat entwickelten sich auch die Sachaufwendungen und die Zinsausgaben: Die Gemeinden konnten ihre Zinsausgaben zurückführen, steigerten aber ihre Sachauf-

wendungen, beim Land war es umgekehrt. Einen kräftigen Zuwachs auf Landesebene verzeichneten die laufenden Zuschüsse an Unternehmen; bei den Gemeinden waren es die Sozialleistungen, die ähnlich stark expandierten. Überaus stark gekürzt wurden die Investitionsausgaben, auf kommunaler Ebene noch mehr (-31 %) als im Landeshaushalt (-14 %). Natürlich stößt ein Vergleich auch hier rasch an methodische bzw. statistische Grenzen, denn im Zeitablauf haben sich die Aufgaben auf den Ebenen disparat entwickelt - beispielsweise ist der Personaletat des Landes durch die stark rückläufigen Schülerzahlen entlastet worden -, und auch die Ausgliederungen spielten eine unterschiedlich starke Rolle.

3.4.3 Zuweisungen an die Gemeinden

Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Zuweisungen des Landes an die Kommunen. In Brandenburg wurden sie in den Jahren 2000 bis 2004 um fast ein Fünftel gestrichen. Insbesondere war dies Folge der Kürzungen bei den investiven Zuweisungen, die pro Kopf der Bevölkerung bis 2004 auf einen Wert von 241 Euro geschrumpft sind, nachdem sie noch im Jahre 2000 bei 421 Euro gelegen hatten; dies entspricht einem Minus um 42,8 % (Tabelle 6)¹⁴. Die laufenden Zuweisungen des Landes sind von 809 Euro je Einwohner auf 761 Euro (-6 %) gesunken. Lässt man die Zuweisungen an die Kommunen außer Acht, dann errechnet sich für die Einnahmen im Landeshaushalt kein Minus, sondern ein Plus um immerhin 8 %. Wie in den anderen Ländern hat auch in Brandenburg das Land durch eine restriktive Zuweisungspolitik gegenüber den Gemeinden seine Manövriermasse für andere Landesaufgaben erhöht bzw. die Kreditaufnahme begrenzt. Doch hat Brandenburg von dieser Möglichkeit weit stärker Gebrauch gemacht als dies in den anderen Ländern der Fall war. Von einer gleichgewichtigen Entwicklung von Landes- und Gemeindefinanzen kann also hier erst recht keine Rede sein.

Vergleicht man die Zuweisungen an die Gemeinden in den Jahren 2000 und 2004, so wird deutlich, dass die Zuweisungen an die brandenburgischen Gemeinden viel stärker zurückgeführt wurden als dies in Ostdeutschland insgesamt und auch in

¹⁴ Hier werden die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden anhand der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte diskutiert. In der kassenmäßigen Darstellung gibt es Unterschiede dieser Zahlungen im Ausweis auf der Landesebene und der kommunalen Ebene. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass die Erfassung von Zah-

den westdeutschen Nehmerländern der Fall war (Tabelle 8). Im ostdeutschen Durchschnitt errechnet sich in der Summe von laufenden und investiven Zuweisungen per saldo ein Rückgang von 50 Euro pro Kopf der Bevölkerung, für Brandenburg indes ein Minus von 231 Euro, also mehr als viermal so viel. Auch in den westdeutschen Nehmerländern sind die Zuweisungen in einem sehr viel geringeren Umfang, nämlich um 61 Euro, zurückgeführt worden. Zudem ist erkennbar, dass sich in der gleichen Zeit die Einnahmen der Länder aus den Zuweisungen des Bundes weit weniger stark verringert haben; in Brandenburg sind diese Einnahmen lediglich um 8 Euro und damit schwächer als anderswo gesunken. Oder anders ausgedrückt: Noch im Jahr 2000 hatte das Land an seine Gemeinden mit 1229 Euro je Einwohner mehr Mittel überwiesen als ihm vom Bund als Zuweisungen zugeflossen waren (1163 Euro). Im Jahre 2004 beliefen sich die Zahlungen an die Kommunen nur noch auf 998 Euro, während die Zuweisungen des Bundes 1155 Euro ausmachten. Und auch die Anteile der kommunalen Zuweisungen an den Gesamteinnahmen des Landes weisen eindeutig nach unten: Im Jahre 2000 betrug die Quote noch 34,6 %, 2004 waren es nur noch 28,4 %. Im ostdeutschen Durchschnitt ist die Quote „nur“ von 32,7 % auf 31,7 % gesunken. Dort sind die Zuweisungen des Bundes von 1203 Euro auf 1168 Euro zurückgegangen, gleichzeitig wurden die Überweisungen der Länder an die Gemeinden von 1178 Euro auf 1128 Euro je Einwohner, also deutlich weniger stark als in Brandenburg, reduziert.

Der Befund scheint eindeutig. Eine „Symmetrie“ in der Entwicklung der innerstaatlichen Finanzströme ist nirgendwo erkennbar: Überall haben die Länder den Rückgang ihrer Einnahmen im Haushalt durch Kürzungen der Zuweisungen an die Gemeinden kompensiert. In Brandenburg war diese Politik besonders ausgeprägt und der Grund dafür, dass die Pro-Kopf-Einnahmen der kommunalen Ebene inzwischen unter den ostdeutschen Durchschnitt gefallen sind; im Jahre 2000 hatten sie noch deutlich darüber gelegen. Zugleich haben die brandenburgischen Gemeinden erhebliche Haushaltsdefizite hinnehmen müssen.

Allerdings ist der zeitliche Verlauf stärker in den Focus zu rücken. Dann wird deutlich, dass das Land Brandenburg bis zum Jahre 2002 seine laufenden Zuwei-

lungsströmen teilweise zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgt; auch Fragen der institutionellen Abgrenzung und

sungen an die Kommunen noch erhöht hat, nämlich von 808 Euro je Einwohner auf 826 Euro je Einwohner (2,2 %), obwohl im gleichen Zeitraum die Einnahmen im Landeshaushalt vor allem konjunktur- und steuerreformbedingt um reichlich 7 % auf 3289 Euro je Einwohner geschrumpft sind. Auch die Zuweisungen des Bundes sind in dieser Zeit - wenn auch nur geringfügig – gesunken. Dabei wurden auf Drängen der ostdeutschen Länder die Finanzhilfen des Bundes nach dem „Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost“ in die Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen des Bundes umgeschichtet. Ziel war es, die investive Zweckbindung dieser Mittel aufzuheben und dadurch den Handlungsspielraum der Länder zu erhöhen. Auffällig ist, dass bis zum Jahre 2002 in Brandenburg die investiven Zuweisungen des Landes an die Gemeinden massiv zurückgeführt wurden, von 401 Euro je Einwohner auf 284 Euro, d.h. um immerhin fast 30 %. Allerdings spielte dabei eine Rolle, dass das Land einen Teil der Investitionspauschale in Schlüsselzuweisungen umgewidmet und somit einen Teil des Spielraums an die Kommunen weitergegeben hat. In der Summe sind damals die laufenden Zuweisungen noch geringfügig erhöht worden, obwohl der Landeshaushalt in den Jahren 2001 und 2002 von erheblichen Steuerausfällen betroffen war. Durch die Verrechnungspraxis im kommunalen Finanzausgleich werden Veränderungen im Steueraufkommen des Landes erst mit Verzögerungen in der Verbundmasse wirksam.

Anders als bei den laufenden Zuweisungen, die an die Entwicklung der Landeseinnahmen (Verbundgrundlagen) gekoppelt sind, verfügt das Land bei den investiven Zuweisungen über größere Freiheitsgrade, kurzfristige diskretionäre Änderungen entsprechend ihrer fiskalischen Interessenlage durchzusetzen. Diese Freiheitsgrade haben die finanzpolitischen Entscheidungsträger des Landes offenbar wahrgenommen, indem sie den mit der Umwidmung der Mittel gewonnenen Handlungsspielraum dazu nutzten, die investiven Zuweisungen an die Gemeinden zu kürzen und sich somit auf deren Kosten zu konsolidieren.

unterschiedlichen Zuordnung zu den einzelnen Ausgabearten spielen eine Rolle.

3.4.4 Vertikaler Finanzausgleich in Brandenburg

Die Zuweisungen des Landes an seine Gemeinden lassen sich in ungebundene Zuweisungen, die sog. Schlüsselzuweisungen, und gebundene Zuweisungen, die sog. Zweckzuweisungen, unterteilen. Die Schlüsselzuweisungen dienen der allgemeinen Aufstockung der kommunalen Finanzmasse und werden nach einem bestimmten Schlüssel verteilt, während mit den zweckgebundenen Zahlungen spezifische Aufgaben finanziert werden – in der Regel solche, in denen ohne solche Zuweisungen eine Unterversorgung droht. Häufig beziehen sich die gebundenen Zuweisungen auf Investitionsvorhaben; sie werden von den Ländern gerne als Steuerungsinstrument eingesetzt.

Zunächst wird im vertikalen Finanzausgleich das Aufkommen, also die Steuerverbundmasse (brutto) berechnet, indem die Gemeinden mit einem bestimmten Prozentsatz am Länderanteil der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer sowie an den Landessteuern (einschl. Gewerbesteuerumlage) und auch am Länderfinanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)¹⁵ beteiligt werden. Im Jahre 2000 betrug die Verbundquote 26,1 %, 2001 wurde sie auf 25 % gesenkt und 2003 auf 25,3 % erhöht. Trotz dieser Erhöhung verminderten sich die Zuweisungen (Tabelle 9). Zum einen waren die Bemessungsgrundlagen rückläufig, zum anderen flossen Mittel aufgrund zu hoher Zahlungen in den Vorjahren zurück an das Land; 2003 wurden aus diesem Grunde die Zuweisungen an die Gemeinden um 31 Mill. Euro und 2004 um 158 Mill. Euro gekürzt. Aufgestockt wird die Verbundmasse durch den Ersatz für die Steuerausfälle der Gemeinden im Rahmen des Familienleistungsausgleichs¹⁶ sowie durch Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt. Die Verteilung der Steuerausfälle entsprach dabei nicht dem gemeindeschaffen Schlüssel zur Verteilung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer, sondern erfolgte finanzkraftbezogen im Rahmen der Schlüsselzuweisungen. Erst von 2005 an werden Steuerausfälle, sofern sie bundesgesetzlich veranlasst sind, entsprechend dem Schlüssel zur Verteilung des kommunalen Einkommensteueranteils verteilt.

¹⁵ Fehlbetrags-BEZ und Sonder-BEZ für die ostdeutschen Länder.

¹⁶ Hierbei handelt es sich um die Regelungen zur steuerlichen Freistellung in Höhe des Existenzminimums eines Kindes, wenn der Abzug der Freibeträge günstiger als das Kindergeld ist.

In einem zweiten Schritt wird über die Verwendung der Mittel entschieden. Rund zwei Drittel des Aufkommens werden als Schlüsselzuweisungen, getrennt nach kreisfreien Städten, Gemeinden und Landkreisen, gewährt, etwa ein Drittel fließt in Form zweckgebundener Zuweisungen. Ein gewichtiger Teil der Zweckzuweisungen ist investiver Natur, hinzu kommen die Zuweisungen im Rahmen des Schullastenausgleichs, des Sozial- und Jugendhilfeausgleichs und die Zuweisungen zum anteiligen Ausgleich der Kosten für übertragene Aufgaben. Außerhalb des Verbundes werden zudem die Zuweisungen für die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen gewährt. Zu den Geldern, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gezahlt werden, gehören schließlich auch die Mittel des Bundes, die dieser zur Förderung der kommunalen Investitionen den Ländern zur Weiterleitung an die Gemeinden zur Verfügung stellt (im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost bis zum Jahre 2001 bzw. als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen seit 2002 sowie Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, der Stadtsanierung und -entwicklung u.ä.).

Neben den Zuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) gewährt das Land in einem erheblichen Umfang Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans. Der Landesgesetzgeber befindet über die Höhe der haushaltsmäßigen Zuordnung und die Zweckbestimmung der Mittel. Abgerechnet werden in diesem Rahmen vor allem solche Aufgaben wie die Betriebskostenerstattung von Kindertagesstätten, Mittel für den Landeswohnungsbau, Maßnahmen zur Förderung von Schulen, Sportstätten und kulturellen Einrichtungen, die Finanzierung von Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen, die Förderung der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, der Stadtentwicklung und des ländlichen Raumes oder auch Verkehrsbauten.

Im Zeitablauf zeigt sich eine stetige Abnahme der Mittel aus dem Steuerverbund (netto) in den Jahren nach 2001, gegenüber 2000 hat sich der Betrag um fast 10 % verringert. Noch stärker geschrumpft sind die Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplanes (-14 %).¹⁷ Diese Diskrepanz mag ein Hinweis darauf sein, dass es der Landesgesetzgeber in erheblichem Maße in der Hand hat, die Zuweisungen an

¹⁷ Einschließlich der Zuweisungen nach GFG außerhalb des Steuerverbundes.

die Gemeinden in Abhängigkeit seiner finanziellen Interessen, d.h. auch der Zwänge, denen das Land unterliegt, zu gestalten. Oder anders herum: Das starke Gewicht dieser Zuweisungen bindet die Gemeinden noch stärker an die finanzielle Entwicklung und die politischen Präferenzen auf der Landesebene.

Dabei stellt sich auch die Frage, ob der Anteil der Mittel, die außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs an die Gemeinden fließen, in Brandenburg höher ist als in den übrigen ostdeutschen Ländern oder in Westdeutschland. Für einen solchen Vergleich fehlen die Daten in der Detaillierung, wie sie für Brandenburg zur Verfügung stehen. In einer Hilfsrechnung werden deshalb die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden im Jahre 2004 den gesamten Zuweisungen der Länder in Abgrenzung der vierteljährlichen Kassenergebnisse gegenübergestellt. Für die Summe der ostdeutschen Länder beliefen sich die Schlüsselzuweisungen auf 7181 Mill. Euro (Brandenburg 1215 Euro).¹⁸ Bezogen auf die gesamten Zuweisungen der Länder errechnet sich eine Quote von 51 %, für Brandenburg eine von 47 %, während in den westdeutschen Gemeinden die Quote etwa 60 % beträgt.¹⁹ Diese Werte deuten darauf hin, dass in Brandenburg der Anteil der für die Gemeinden disponiblen Zuweisungen geringer ist als anderswo.

3.5 Zur Entwicklung der Verschuldung

Im ostdeutschen Anpassungsprozess war die Finanzpolitik vor riesige Herausforderungen gestellt; diese waren in allen Ländern ähnlich hoch. Ausbau und die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur mussten ebenso finanziert werden wie die Sozialleistungen, die erforderlich waren, um die Folgen des wirtschaftlichen Einbruchs für die Bevölkerung abzufedern. Dabei stand der Finanzbedarf in keinem Verhältnis zu den in Ostdeutschland erzielbaren Steuereinnahmen. Ein großer Teil dieser Lasten wurde über Kredite finanziert, so dass die Verschuldung des Bundes, aber auch der ostdeutschen Gebietskörperschaften exorbitant stieg. Mit der massiven Kreditfinanzierung war die Hoffnung verbunden, dass die ostdeutsche Wirtschaft rasch aufholen würde und Länder und Gemeinden dort schon bald über ähnlich hohe

¹⁸ Vgl. H. Karrenberg, E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 2005 – Keine Entwarnung trotz gestärkter Gewerbesteuer. In: Der Städtetag, Nr. 5/2005, S.66.

¹⁹ Ebenda, S. 43.

Einnahmen disponieren könnten wie in Westdeutschland. Diese Hoffnung hat sich nicht erfüllt.

Bis Mitte der neunziger Jahre haben die ostdeutschen Länder und Gemeinden das Instrument der Verschuldung extensiv genutzt. In der Folgezeit bemühte man sich zwar um eine Konsolidierung der Finanzen, und in den letzten Jahren sind die Bemühungen um einen Abbau der Finanzierungsdefizite noch verstärkt worden (Abbildung 1). Dennoch hat der Schuldenstand der ostdeutschen Länder das westdeutsche Niveau deutlich überschritten, während die Pro-Kopf-Verschuldung der west- und ostdeutschen Kommunen ungefähr gleich hoch ist. Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man nur die westdeutschen Nehmerländer zum Vergleich nimmt (Tabelle 10): Mit 6080 Euro je Einwohner im Jahre 2004 weisen die westdeutschen Nehmerländer noch immer eine deutlich höhere Verschuldung auf als der Durchschnitt der ostdeutschen Länder (5236 Euro); die finanzstarken Länder sind sehr viel niedriger verschuldet als die finanzschwachen. Im Verlauf der letzten Jahre hat sich der Abstand zwischen westdeutschen Nehmerländern und den ostdeutschen Ländern nur wenig verringert. Dabei weicht Brandenburg vom ostdeutschen Durchschnitt erheblich ab, denn dort sind die Pro-Kopf-Schulden mit zuletzt 6384 Euro je Einwohner um über ein Fünftel höher. In den letzten Jahren hat sich der Abstand etwas verringert, im Jahre 2000 hatte die Differenz noch knapp 25 % betragen.

Allerdings verringert sich der Unterschied, wenn man die kommunale Ebene mit berücksichtigt, denn die brandenburgischen Gemeinden sind mit 705 Euro pro Kopf der Bevölkerung weniger stark verschuldet als der Durchschnitt der ostdeutschen Gemeinden (1134 Euro) und auch als die Kommunen in den westdeutschen Nehmerländern (985 Euro). Dabei hat sich der Schuldenstand im Beobachtungszeitraum nur wenig erhöht, erst 2004 zeigt sich eine nennenswerte Zunahme. Ähnlich war die Entwicklung im ostdeutschen Durchschnitt; in den westdeutschen Nehmerländern hat der Schuldenstand per saldo stagniert. Dieser Verlauf steht im Widerspruch zur Entwicklung der jährlichen Finanzierungssalden. Eine Erklärung liefert die Tatsache, dass es sich bei den Schulden, die hier als Maßstab dienen, um die sog. Kreditmarktschulden im weiteren Sinne handelt, und die kurzfristigen Kassenverstärkungskredite darin nicht enthalten sind. Solche Kassenkredite dienen eigentlich nur dazu, kurzfristige Liquiditätsengpässe bei der Sicherstellung der laufenden Ausgaben

zu überbrücken. Tatsächlich wurden in den vergangenen Jahren die Kassenverstärkungskredite immer dauerhafter zur Finanzierung von Verwaltungshaushalten in Anspruch genommen. Ein wichtiger Grund hierfür war das niedrige Zinsniveau für diese Kredite. In den brandenburgischen Kommunalhaushalten hat sich der Bestand an kurzfristigen Krediten im Beobachtungszeitraum verdreifacht und war zuletzt mit 220 Euro je Einwohner doppelt so hoch wie im ostdeutschen Durchschnitt. Noch sehr viel höher war das Volumen in den Gemeinden der westdeutschen Nehmerländer. Fügt man die Kassenkredite dem Schuldenstand hinzu, so verringert sich zwar der Abstand in der Pro-Kopf-Verschuldung zwischen den brandenburgischen Gemeinden und dem ostdeutschen Durchschnitt; er bleibt dennoch erheblich. Auch das Land hat im Beobachtungszeitraum umfangreiche Kassenkredite aufgenommen, und zwar weit mehr als im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer und auch der westdeutschen Nehmerländer.

Bezieht man den Schuldenstand auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, also das nominale Bruttoinlandsprodukt, so verschieben sich die Diskrepanzen zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Gebietskörperschaften. Mit knapp 36 % im Jahre 2004 lag die Quote in den ostdeutschen Ländern weit über der westdeutschen. Unter Berücksichtigung der Gemeinden werden die Unterschiede noch größer. In dieser Betrachtung weist Brandenburg für 2004 mit 40,4 % eine etwas niedrigere Quote auf als der Durchschnitt der ostdeutschen Gebietskörperschaften (43,4 %).

Eine Folge des Anstiegs der Staatsverschuldung bzw. der hohen Finanzierungsdefizite ist, dass die Zinsausgaben in den ostdeutschen Haushalten kräftig expandierten und einen immer größeren Teil der Einnahmen absorbieren. Dies gilt insbesondere für den Landeshaushalt in Brandenburg, denn dort ist der Zinsaufwand seit 2000 um ein Viertel gestiegen (die Kommunen hingegen verzeichneten sogar einen Rückgang), obwohl das Zinsniveau relativ niedrig ist und andere Gebietskörperschaften sich dadurch entlastet haben, dass sie hoch verzinsliche Altschulden durch niedrig verzinsliche neue Kredite ablösten. Die Zins-Steuer-Quote²⁰ ist auf Landesebene im Zeitraum 2000 bis 2004 von 11,8 % auf 15,9 % gestiegen, während

²⁰ Hier definiert als Zinsausgaben im Verhältnis zu den Steuereinnahmen plus Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich plus Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen des Bundes.

sie im gleichen Zeitraum auf kommunaler Ebene von 11,9 % auf 11 % gesunken ist. Im kommunalen Bereich liegt Brandenburg weit unter dem ostdeutschen Durchschnitt und nur geringfügig über dem der westdeutschen Gemeinden. Hingegen liegt die Relation im Landeshaushalt weit über dem ostdeutschen und knapp über dem westdeutschen Durchschnitt. In dieser Entwicklung tickt eine Zeitbombe, denn mit steigender Zins-Steuer-Quote wird der finanzpolitische Handlungsspielraum in der Zukunft erheblich eingeschränkt, zumal die Einnahmen aus den originären Steuerquellen eher gering sind und die finanzielle Abhängigkeit von den Transferzahlungen des Bundes und der Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs hoch ist. Zwar können die finanziellen Lasten der Wiedervereinigung nicht nur von einer Generation getragen werden, denn auch künftige Generationen nutzen die neu geschaffene Infrastruktur. Und jede Generation empfängt von der Vorgeneration ein Mix aus steuer- und kreditfinanzierten Kapitalgütern und gibt entsprechend finanzierte Kapitalgüter an die nächste Generation ab. Jedoch ändert eine dauerhafte Verschiebung in Richtung kreditfinanzierter Güter diesen „Vertrag“ zu Lasten künftiger Generationen, wobei sich besondere Probleme durch die Alterung der Bevölkerung ergeben.

Diese Überlegung bildet auch den Hintergrund für die Verschuldungsregeln im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, nämlich ein Haushaltsdefizit von nicht mehr als 3 % und Schulden von höchstens 60 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts zuzulassen. Doch ging es nicht nur darum, den Gedanken der „Nachhaltigkeit“, sondern auch und vor allem darum, stabilitätspolitische Erwägungen durchzusetzen. Es ist hier nicht der Platz, diesen Ansatz zu würdigen. Wohl aber ist in Rechnung zu stellen, dass sich die Bundesregierung der EU gegenüber für die Einhaltung der Verschuldungsregeln verpflichtet hat und auch die Länder (und damit deren Gemeinden) Verantwortung für die Einhaltung der gezogenen Grenzen tragen. Zwar ist es in Deutschland bisher nicht gelungen, die Verschuldungsgrenzen in einem nationalen Stabilitätspakt innerstaatlich zu implementieren. Immerhin bringen Bund und Länder im Haushaltsgrundsätzegesetz zum Ausdruck, dass sie mittelfristig ausgeglichene Haushalte anstreben. Dabei orientiert man sich nicht an vertikalen und horizontalen Verschuldungsgrenzen; vielmehr soll die Umsetzung, da die Handlungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite sehr eng begrenzt sind, über sog. Aus-

gabenziele erfolgen, die auf Empfehlungen des Finanzplanungsrats²¹ beruhen. In den letzten Jahren war die Linie auf eine jährliche Zuwachsrate um 1 % festgelegt worden; weitergehende Differenzierungen sind grundsätzlich möglich, doch hat es sie bisher noch nicht gegeben.

Nimmt man die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern zum Maßstab, dann könnten Bund und Länder (einschl. Gemeinden) jeweils etwa die Hälfte des Höchstwertes, also 1,5 % des BIP, als jährliches Neuverschuldungspotential in Anspruch nehmen.²² Ähnliche Relationen ergäben sich für den Schuldenstand, d.h. Länder und Gemeinden könnten Schulden von bis zu 30 % des nominalen BIP aufnehmen. Für die Verschuldung der Gemeinden sind vom Haushaltsrecht relativ enge Grenzen gezogen, und die Aufsichtsbehörden der Länder wachen darüber, dass die kommunale Verschuldung nicht die „dauerhafte Leistungsfähigkeit“ der Gemeinden – sie bemisst sich letztlich nach der örtlichen Finanzkraft – übersteigt. Je höher die Finanzkraft, um so höher ist das Kreditaufnahmepotential einer Gemeinde, denn um so höher wird die Wahrscheinlichkeit eingestuft, dass die Gemeinden ihre Kredite bedienen können. Deshalb schlägt sich die kommunale Finanzanspannung nur bedingt im Finanzierungssaldo nieder; prononcierter wird sie im Verlauf der Investitionstätigkeit sichtbar.

Orientiert man sich an den Empfehlungen des Finanzplanungsrates, so hat der Landeshaushalt in Brandenburg die „Vorgaben“ in jeder Hinsicht unterschritten. Zwischen 2000 und 2004 wurden per saldo die Ausgaben um 2 % gesenkt. Allerdings war die Entwicklung, wie bereits erwähnt, sehr unterschiedlich: Von 2000 bis 2002 sind die Ausgaben jährlich um fast 2,5 % erhöht worden, das Ziel wurde also weit verfehlt; in den Jahren danach wurden sie um reichlich 3 % pro Jahr gekürzt. In den Gemeindehaushalten sind die Ausgaben über die Jahre hinweg leicht, um 0,5 % jährlich, zurückgeführt worden. Orientiert man sich indes an der hälftigen Aufteilung der Defizitquote, so hat Brandenburg lediglich im Jahre 2000 die Vorgabe erfüllt. Bereits 2001 errechnet sich für das Land und seine Gemeinden eine höhere Quote,

²¹ Dem Finanzplanungsrat gehören die Finanzminister des Bundes und der Länder sowie Vertreter der kommunalen Ebene an.

²² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern. Schriftenreihe des BMF, Heft 54, 1994; D. Vesper: Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie? In: Wochenbericht des DIW, Nr. 8/2002.

nämlich 1,6 %, und im Jahr 2002 kletterte sie sogar auf 3,7 %. Infolge des abrupten finanzpolitischen Kurswechsels ist sie 2003 auf 2,8 % und 2004 auf 1,6 % zurückgeführt worden. Dabei zeigt sich, dass die brandenburgischen Gemeinden stärker in die „Finanzierungsverantwortung“ genommen worden sind, denn ihre Defizitquote hat sich 2003/2004 deutlich erhöht. Trotz der bisherigen Sparerfolge wird also der Grenzwert noch immer überschritten. Auch die Schuldenstandsquote liegt mit reichlich 40 % weit über der Grenze. Ein Grund dafür ist aber auch in den restriktiven Wirkungen des finanzpolitische Kurswechsels zu sehen, denn er zog merkliche Nachfrageausfälle in der Region nach sich. Dadurch wurde - dies waren gleichsam die Opportunitätskosten der (unvermeidlichen) Sparpolitik - die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage geschmälert, also auch von dieser Seite die Quote erhöht. Nicht von ungefähr war die wirtschaftliche Performance Brandenburgs in den letzten Jahren unbefriedigend.

Selbst wenn die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte die längerfristigen Wachstumsperspektiven zu heben vermögen sollten, überwiegen in der kürzeren Frist eindeutig die dämpfenden Effekte. Aber auch in der langfristigen Perspektive ist zu befürchten, dass mögliche positive Wachstumswirkungen eines Defizitabbaus durch die massive Kürzung der Investitionsausgaben konterkariert werden, denn öffentliche Investitionen in die Infrastruktur erhöhen ebenso wie Ausgaben für Bildung und Wissenschaft das Wachstumspotential einer Volkswirtschaft. Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur gelten gemeinhin als eine notwendige Bedingung für den Anpassungsprozess in Ostdeutschland. Vor diesem Hintergrund erregt die Entwicklung der öffentlichen Investitionen in den letzten Jahren in Ostdeutschland und erst recht in Brandenburg Besorgnis. Tatsächlich haben sich die öffentlichen Investitionsausgaben überall sehr viel schwächer entwickelt als dies seinerzeit bei den Schätzungen zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland unterstellt worden war. Noch immer besteht eine erhebliche Lücke,²³ die auch durch den massiven Bevölkerungsrückgang nur teilweise verringert wird.²⁴

²³ Vg. D. Vesper: Holt der Osten auf? Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 25/2005.

²⁴ Durch den Bevölkerungsrückgang entstehen auch Anpassungskosten, indem z.B. Kapazitäten zurückgebaut werden müssen.

3.6 Ausgaben nach Funktionsbereichen im ostdeutschen Vergleich

Ein interregionaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben vermittelt Anhaltspunkte darüber, ob eine Gebietskörperschaft mehr oder weniger Leistungen anbietet und hierfür mehr oder weniger Ressourcen einsetzt. In der Regel beruhen die Unterschiede auf Differenzen in den bedarfsverursachenden Einflussfaktoren, also der Bevölkerungsstruktur (Anzahl der Schüler, Studenten, Alte), der wirtschaftlichen Entwicklung (Anzahl der Sozialhilfeempfänger) oder auch der räumlichen Struktur (Fläche, Ortsgröße, Zentralität). Auch von der Kostenseite sind Unterschiede angelegt. Ein grundsätzliches Problem solcher Vergleiche liegt vor allem darin, dass es in den letzten Jahren zu teilweise erheblichen Ausgliederungen von bisher unselbständigen in rechtlich selbständige Einrichtungen gekommen und dieser Prozess unterschiedlich vorangekommen ist. Auch sind die Aufgaben zwischen Land und Kommunen teilweise verschieden verteilt, so dass der „Kommunalisierungsgrad“ unterschiedlich hoch ist. Deshalb erstatten die Länder in unterschiedlichem Umfang Kosten für die Erfüllung übertragener Aufgaben an die Gemeinden. In manchen Ländern - so in Sachsen und Thüringen - existieren Regierungspräsidien, in anderen nicht, weshalb dort die Kommunen relativ mehr Verwaltungsaufgaben erfüllen.

3.6.1 Vergleich auf der Länderebene

Vergleicht man die Gesamtausgaben der ostdeutschen Länder im Jahre 2002 anhand der Ergebnisse der Rechnungsstatistik,²⁵ so waren pro Kopf der Bevölkerung die Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern am höchsten; Brandenburg und Sachsen-Anhalt lagen gleichauf, während die Ausgaben in Thüringen und vor allem Sachsen viel niedriger waren. In der Unterteilung nach Funktionsbereichen (Tabelle 11) ist erkennbar, dass Brandenburg im schulischen Bereich und für die Hochschulen signifikant weniger Mittel ausgab als die anderen Länder. Im Bereich der sozialen Sicherung bewegte sich das Land knapp unter, im Bereich Gesundheit, Sport und Erholung knapp über dem Durchschnitt. Vergleichsweise gering waren auch die Unterschiede in den administrativen Bereichen. Auffällig hoch waren indes die Ausgaben Brandenburgs im Wohnungswesen (einschl. Raumordnung) und im Verkehrssektor.

²⁵ Aktuellere Ergebnisse sind nicht verfügbar.

Eine Analyse der *Personalausgaben* vermag einige Ursachen für die Unterschiede aufzeigen, denn sie sind die bedeutsamste Ausgabenart auf Länderebene. In der Summe aller Aufgabenbereiche verbuchten die ostdeutschen Flächenländer im Jahre 2002 pro Kopf der Bevölkerung Personalausgaben in Höhe von 1011 Euro (Tabelle 12). Am niedrigsten waren die Ausgaben in Brandenburg (918 Euro), gefolgt von Sachsen (965 Euro). Auch beim Personalstand verzeichnen Sachsen und Brandenburg mit 24 bzw. 24,3 Beschäftigten je 1000 Einwohner die niedrigsten Werte (Tabelle 13). Allerdings erklären diese Differenzen nur zum geringen Teil die Unterschiede bei den Personalausgaben.

Eine gewichtigere Erklärung liefert der *schulische Bereich*. Hier liegen die Ausgaben Brandenburgs immerhin um reichlich ein Fünftel unter dem ostdeutschen Durchschnitt. Die Diskrepanzen sind noch größer, wenn man die Ausgaben auf die Zahl der Schüler bezieht, denn in Brandenburg ist die Schülerdichte mit am höchsten.²⁶ Die naheliegende Vermutung, dass die Betreuung der Schüler in Brandenburg weniger intensiv erfolgt, trägt jedoch nicht, denn die Schüler-Lehrer-Relation weist einen durchschnittlichen Wert auf. Ein wesentlicher Grund ist in der unterschiedlichen Besoldung zu erkennen, denn nur 13 % der brandenburgischen Lehrer sind im höheren Dienst eingruppiert, während anderswo die Anteile um ein Drittel schwanken. Hinzu kommt, dass in Brandenburg ein hoher Anteil der Lehrer verbeamtet ist, was in der Gegenwart erheblich niedrigere Ausgaben - um etwa ein Fünftel - nach sich zieht. Während der aktiven Beschäftigungszeit müssen die Arbeitgeber bedeutend mehr Mittel für die Angestellten als für Beamte aufwenden, weil die Beiträge zur Rentenversicherung in dieser Zeit gezahlt werden, während die Beamtenpensionen aus dem Landeshaushalt erst fällig werden, wenn der Beamte aus dem aktiven Dienst ausscheidet. In Brandenburg ist die Hälfte des schulischen Personals verbeamtet, in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern gibt es im Schulbereich so gut wie keine Beamten (Tabelle 14).

Im *Hochschulbereich* weist Brandenburg ebenfalls extrem niedrige Personalausgaben auf, teils weil die Studentendichte besonders niedrig ist, teils weil die

²⁶ Für Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern errechnet sich ein Wert von jeweils 99 Schüler je 1000 Einwohner, während die Relation in Sachsen nur 85, in Thüringen 88 und in Sachsen-Anhalt 92 beträgt.

Betreuungsrelationen ungünstiger sind,²⁷ aber mehr noch, weil die angebotenen Fächerkombinationen weniger Ausgaben verursachen: Es werden keine teuren medizinischen Studienplätze, dafür viele Plätze bei den Ingenieur-, Natur-, Sprach- und Rechts- und Wirtschaftswissenschaften angeboten, die erheblich geringere Aufwendungen erfordern. Im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer errechnen sich folgende Personalausgaben je Student:²⁸

Brandenburg	4580 Euro
Mecklenburg-Vorpommern	5260 Euro
Sachsen	5460 Euro
Sachsen-Anhalt	5200 Euro
Thüringen	5430 Euro

Im Bereich der *Allgemeinen Dienste* (Politische Führung, zentrale Verwaltung, Finanzverwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz) hingegen liegen die Personalaufwendungen Brandenburgs etwas über dem Durchschnitt, weil in diesem Bereich mehr Personal tätig ist. Allerdings weicht die Personalausstattung - gemessen an der Einwohnerzahl - nicht wesentlich vom Durchschnitt ab (Tabelle 13). Auch im *Verkehrsbereich* sind die Ausgaben überdurchschnittlich hoch, was darauf zurückzuführen ist, dass Brandenburg das dichteste Verkehrsnetz (einschl. Bundesverkehrswege) zu unterhalten hat und dies nur mit dem entsprechenden Personaleinsatz möglich ist.

Die Unterschiede bei den *laufenden Transferausgaben* sind größtenteils institutioneller Art. Beispielsweise fallen im Bildungswesen die hohen Zuweisungen Thüringens auf. Das Land unterstützt Kindergärten in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft direkt und nicht in Form von Zuweisungen an die Kommunen, wie dies anderswo der Fall ist. Insgesamt sind in Brandenburg die Zahlungen überdurchschnittlich hoch, was vor allem auf den Verpflichtungen im Wohnungsbau des Landes beruht. Auch im

²⁷ In Brandenburg wurden zuletzt 10,2 Studierende je Lehrperson gezählt, während es in Mecklenburg-Vorpommern 8,2, in Sachsen und Thüringen jeweils 8,0 und in Sachsen-Anhalt 7,4 Studierende je Lehrperson waren.

Verkehrssektor (Subventionierung des ÖPNV) fließen höhere Zahlungen als anderswo, während die Leistungen der vom Land getätigten Sozialausgaben niedriger als im Durchschnitt sind.

3.6.2 Vergleich auf der kommunalen Ebene

Die vergleichende Analyse der kommunalen Ausgaben erfolgt auf der Basis der kommunalen Rechnungsergebnisse für das Jahr 2003. Bei den kommunalen Ausgaben nehmen die brandenburgischen Gemeinden im Vergleich der ostdeutschen Kommunen einen mittleren Platz ein. Auffällig hoch sind die Ausgaben für die soziale Sicherung, dem gewichtigsten Aufgabenbereich; allerdings weist Sachsen-Anhalt noch deutlich höhere Ausgaben auf (Tabelle 15). Überdurchschnittliche Ausgaben tätigen die brandenburgischen Gemeinden auch in der Allgemeinen Verwaltung; in den anderen Bereichen halten sich die Abweichungen nach oben und unten in vergleichsweise engen Grenzen.

Wie auf Landesebene rangierte Sachsen 2003 bei den *Personalausgaben* mit 492 Euro je Einwohner am unteren Ende der Skala, während Sachsen-Anhalt die höchsten Pro-Kopf-Beträge (638 Euro) aufwendete (Tabelle 16). Auch die brandenburgischen Gemeinden gaben mit 581 Euro überdurchschnittlich viel für ihr Personal aus. Überall sind es die Bereiche Allgemeine Verwaltung und Soziale Sicherung, in denen die höchsten Personalausgaben anfallen. Wenn in Brandenburg überdurchschnittliche Ausgaben getätigt werden, so liegt dies nicht darin begründet, dass hier mehr Kommunalbedienstete als anderswo tätig sind, sondern darin, dass vergleichsweise mehr Beschäftigte im gehobenen und höheren Dienst eingruppiert sind.²⁹

Vergleicht man die Beschäftigung in den ostdeutschen Kommunen, so weist Brandenburg mit 14,9 Bediensteten je 1000 Einwohner einen unterdurchschnittlichen Wert auf (Tabelle 17). Allerdings gilt dies nur, wenn man die sog. Sonderrechnungen, also die Einrichtungen mit kaufmännischem Rechnungswesen, berücksichtigt. Lässt man diese außer Acht, so liegen die brandenburgischen Gemeinden deutlich über

²⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.3.2., Berichtsjahr 2003.

²⁹ Vgl. DIW Berlin u.a.: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die Entwicklung in Ostdeutschland. Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Sonderheft 7/2003 des IWH, S. 72.

dem Durchschnitt. Dies ist ein Indiz dafür, dass die anderen ostdeutschen Gemeinden erheblich mehr Einrichtungen aus den Kernhaushalten ausgegliedert haben als dies in Brandenburg der Fall ist. In der Allgemeinen Verwaltung bewegen sich Brandenburgs Gemeinden, was die Beschäftigung angeht, im Durchschnitt, ebenso in der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Etwas über dem Durchschnitt liegen die Schulen; hier sind die Kommunen für die Finanzierung der Sekretariate, Hausmeister und Erzieher zuständig. Auch im Bereich Bau- und Wohnungswesen sind in den brandenburgischen Gemeinden überdurchschnittlich viele Kommunalbedienstete tätig.

Ein gewichtiger Teil der Ausgaben entfällt auf die Einrichtungen der Jugendhilfe; hierbei handelt es sich vor allem um die Kindergärten. Hier weist Brandenburg, gemessen an den Einwohnern, einen erheblichen Ausstattungsvorsprung auf. Allerdings ist ein Vergleich allein der Personalausgaben bzw. des Personals für die Kindergärten wenig aussagefähig, da ein Teil der Kindergärten von nicht-öffentlichen Trägern betrieben wird und dorthin Zuschüsse der Kommunen fließen, aus denen die Personalausgaben finanziert werden. Ein Teil der Personalausgaben wird also in der Statistik als *laufende Transferausgaben* verbucht. Auch kann die Personalausstattung einen zu günstigen Wert aufweisen, wenn der Anteil der staatlichen Träger, die in der Personalstandsstatistik des Öffentlichen Dienstes erfasst werden, höher als anderswo ist. Tatsächlich werden in Brandenburg überdurchschnittlich viele Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft geführt. Mehr als 62 % aller Beschäftigten arbeiten in öffentlichen Einrichtungen; nur in Sachsen-Anhalt liegt der Anteil mit 66 % noch höher, während in Thüringen nur knapp 41 % des Kindergartenpersonals und in Mecklenburg-Vorpommern sogar nur 36 % in öffentlichen Einrichtungen beschäftigt sind (Tabelle 18).

Bezieht man die Zahl der Plätze auf die Beschäftigten, so schneidet Brandenburg hingegen merklich schlechter als Sachsen-Anhalt und Thüringen ab, und auch in Mecklenburg-Vorpommern ist die Betreuungsintensität etwas besser; nur in Sachsen ist die Relation noch ungünstiger. Zwar werden in den brandenburgischen Gemeinden insgesamt relativ viele Plätze (628 je 1000 Kinder unter 12 Jahren) angeboten; dies schlägt bei den Krippen- und Hortplätzen, weniger bei den Plätzen für Kinder im „normalen“ Kindergartenalter zu Buche. Doch werden nicht entsprechend mehr Erzieher (gemessen am Durchschnitt) beschäftigt. Dennoch gaben im Jahre

2003 die Gemeinden in Brandenburg mit 2351 Euro je Kind (unter 12 Jahren) einen fast ähnlich hohen Betrag für die Kinderbetreuung aus wie die Kommunen in Sachsen-Anhalt und damit nahezu doppelt so viel wie dies in den übrigen ostdeutschen Ländern - und erst recht in Westdeutschland - der Fall war (Tabelle 19). Das Bild ändert sich etwas, wenn man nicht die „bereinigten Ausgaben“, sondern die „Nettoausgaben“ heranzieht, also die spezifischen Zuweisungen vom Land berücksichtigt: In dieser Abgrenzung weist Brandenburg noch höhere Aufwendungen auf als Sachsen-Anhalt, da die sachsen-anhaltinischen Gemeinden stärker vom Land gefördert werden. Auch bei den Gebühreneinnahmen liegt Sachsen-Anhalt an der Spitze; doch sind in Brandenburg die Einnahmen aus Gebühren ebenfalls vergleichsweise hoch. Stellt man auf die Eigenbelastung der Kommunen ab, indem man die Zahlungen vom Land und die Gebühreneinnahmen der Kindertagesstätten abzieht, so festigt sich Brandenburgs Spitzenstellung, d.h. die Gemeinden im Lande tragen bei den Kindertageseinrichtungen mit Abstand die höchsten Belastungen. Mit anderen Worten: Die brandenburgischen Gemeinden leisten im Bereich der Kindertagesstätten erhebliche Mehrausgaben im Vergleich zu den anderen ostdeutschen und erst recht im Vergleich zu den westdeutschen Ländern. Doch handelt es sich hierbei nicht um „freiwillige“ Leistungen, vielmehr haben die Gemeinden eine gesetzliche Pflicht zu erfüllen, da sie an die Standards, die vom Landesgesetzgeber vorgegeben werden, gebunden sind. Zudem ist die Zahl der Kinder im Kindertagesstättenalter in Brandenburg vergleichsweise hoch.

Ein gewichtiger Teil der kommunalen Ausgaben entfällt auf die *Sozialhilfe*, und auch die Zahlungen im Rahmen der Jugendhilfe sind ein bedeutsamer Posten. Bezogen auf die Zahl der Einwohner bewegen sich die Sozialhilfeleistungen der brandenburgischen Gemeinden etwa im ostdeutschen Durchschnitt; am höchsten sind sie in Mecklenburg-Vorpommern, am niedrigsten in Sachsen. Bezieht man die Ausgaben für die Sozialhilfe indes auf die Zahl der Empfänger³⁰, so werden in Thüringen besonders hohe und in Sachsen besonders geringe Zahlungen geleistet; die Unterschiede zwischen Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt sind vergleichsweise klein (Euro):

³⁰ Empfänger von Hilfen in besonderen Lebenslagen (Pflegehilfe, Krankenhilfe, Eingliederungshilfe für Behinderte) sowie Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt.

	je Einwohner	je Empfänger
Brandenburg	197	4455
Mecklenburg-Vorpommern	229	4331
Sachsen	158	3578
Sachsen-Anhalt	224	4249
Thüringen	179	5201

Bei den Ausgaben für die Jugendhilfe liegt Brandenburg deutlich über dem Durchschnitt, wenn man die Zahl der Einwohner zugrundelegt:

	je Einwohner
Brandenburg	315
Mecklenburg-Vorpommern	346
Sachsen	245
Sachsen-Anhalt	309
Thüringen	207

Alles in allem zeigt sich, dass das Niveau der sozialen Leistungen, die von den Gemeinden in Brandenburg zur Verfügung gestellt werden, höher als anderswo ist, also Mehrbelastungen generiert werden. Dies liegt weniger an der Sozialhilfe als an der Jugendhilfe. Doch sind die Ausgaben im Beobachtungszeitraum, also von 2000 bis 2004, in Brandenburg mit 30 % je Einwohner etwas langsamer als im ost-deutschen Durchschnitt (37 %) gestiegen.

Als Hauptinvestor der öffentlichen Hand wenden die Gemeinden ein Fünftel ihrer Ausgaben für *Sachinvestitionen*, also Bauten und Ausrüstungen, auf. Wie oben ausgeführt, haben die brandenburgischen Gemeinden in den letzten Jahren ihre Investitionsausgaben überdurchschnittlich stark zurückgeführt. Nach den Ergebnissen der Jahrberechnungsstatistik lag dennoch das Niveau der Investitionsausgaben im Jahre 2003 über dem Durchschnitt. In der Unterteilung nach Funktionsbereichen

zeigen sich im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Gemeinden keine augenfälligen Abweichungen (Tabelle 20). In allen Kommunen kommt den Verkehrsinvestitionen die größte Bedeutung zu, und die brandenburgischen Gemeinden investierten hier genauso viel wie der Durchschnitt. Überdurchschnittlich hoch waren die Investitionen im Bereich der Sozialen Sicherung (Kindergärten), und auch in der Allgemeinen Verwaltung wurde mehr als anderswo investiert.

Vergleicht man die Ergebnisse des Jahres 2003 mit denen von 2000 (Tabelle 15), so zeigt sich, dass sich die Pro-Kopf-Ausgaben der brandenburgischen Gemeinden im Bereich Allgemeine Verwaltung nicht verändert haben. In der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind sie leicht gestiegen, im Bereich Schulen und Kultur hingegen deutlich gesunken. Mit Ausnahme der Sozialen Sicherung waren in allen anderen Aufgabenbereichen ebenfalls leichte Rückgänge zu verzeichnen. In der Sozialen Sicherung, dem mit Abstand gewichtigsten Funktionsbereich, sind die Ausgaben innerhalb von drei Jahren um fast 10 %, also überdurchschnittlich, expandiert. Dies war auf die Entwicklung der Sozialhilfe zurückzuführen und keine brandenburgische Spezialität. Im Gegenteil – im Durchschnitt der ostdeutschen Gemeinden haben die Ausgaben für Soziale Sicherung in dieser Zeit um 14 % zugenommen.

4 Eine Bewertung

4.1 Zuweisungspolitik des Landes

Überall, auch in Brandenburg, standen die öffentlichen Haushalte in den vergangenen Jahren unter erheblichem finanziellen Druck. Dieser Druck war vor allem Folge der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung sowie der hohen steuerreformbedingten Einnahmenausfälle. Ohne diese Belastungen hätten Land und Kommunen mit sehr viel geringeren Finanzproblemen zu kämpfen. Nur zum kleineren Teil war der Druck durch selbst verschuldete strukturelle Mängel in den Haushalten von Land und Gemeinden entstanden. Solche Mängel lassen sich am ehesten durch einen Vergleich mit den anderen ostdeutschen Ländern und Gemeinden identifizieren. Sie sind auch weniger auf der Einnahmenseite zu suchen, da durch Steuerverbund und Finanzausgleich hier relativ homogene Bedingungen gelten.

Die Einnahmen im brandenburgischen *Landeshaushalt* entwickelten sich in den Jahren nach 2000 wie im ostdeutschen Durchschnitt. Die Ausgaben waren zunächst stärker gestiegen, danach hat das Land kräftig auf die Bremse getreten. Per saldo sind die Ausgaben in Brandenburg gesunken, im Durchschnitt der ostdeutschen Länder haben sie stagniert³¹ - im Jahre 2004 lagen die Ausgaben Brandenburgs unter dem ostdeutschen Durchschnitt. Dies führte dazu, dass die Finanzierungsdefizite im brandenburgischen Landeshaushalt merklich schrumpften und zuletzt sogar niedriger als im ostdeutschen wie auch im westdeutschen Durchschnitt waren. Die Einsparungen konzentrierten sich auf die Personalausgaben und auf die Zuweisungen an die Gemeinden. Im regionalen Vergleich fallen die niedrigen Personalausgaben Brandenburgs auf, für die mehrere Gründe maßgeblich sind, vor allem die Eingruppierung der Lehrer in niedrigere Besoldungsgruppen, die Verbeamtung eines Teils der Lehrer, der Verzicht auf teure Ausbildungsplätze in der Hochschulmedizin.

³¹ Hier werden die Pro-Kopf-Werte miteinander verglichen.

Auf der *kommunalen Ebene* entwickelten sich die Einnahmen in Brandenburg schwächer als im ostdeutschen Durchschnitt. Gleichzeitig schrumpften deren Ausgaben, während sie im ostdeutschen Durchschnitt gestiegen sind. Trotz gesunkener Ausgaben waren die Defizite der brandenburgischen Kommunen zuletzt höher als im ostdeutschen Durchschnitt, und sie waren höher als in den westdeutschen Gemeinden. Im Schuldenstand hat sich diese Entwicklung nicht niedergeschlagen, da hier nur die Kreditmarktschulden i.w.S., nicht jedoch die Kassenverstärkungskredite berücksichtigt werden. Die brandenburgischen Gemeinden (und auch das Land) haben dieses Finanzierungsinstrument in den vergangenen Jahren weit mehr als andere Gebietskörperschaften genutzt. Der Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben zeigt für Brandenburg noch immer ein überdurchschnittliches Niveau, wenngleich der Abstand im Beobachtungszeitraum kleiner geworden ist. Die höheren Personalausgaben sind darauf zurückzuführen, dass mehr Beschäftigte im gehobenen und höheren Dienst eingruppiert sind. In der funktionalen Gliederung zeigen sich auffällig hohe Ausgaben für die soziale Sicherung; in Brandenburg fließen überdurchschnittlich viele Mittel in den Bereich der Kindertagesstätten. Die ungünstige Einnahmenentwicklung hatte ihre Ursachen einmal in dem schwachen Gewerbesteueraufkommen, aber mehr noch im starken Rückgang der Zuweisungen des Landes.

Im Zeitablauf haben sich der Landeshaushalt und die kommunalen Haushalte in Brandenburg nicht gleichmäßig entwickelt. Dies wird auch deutlich, wenn man den Verlauf der „relevanten“ Einnahmen³² miteinander in Beziehung setzt, d.h. den Anteil dieser Einnahmen auf der kommunalen Ebene und der Landesebene im Zeitablauf betrachtet (Tabelle 21). Anhand eines Vergleichs dieser Einnahmen im Zeitablauf können eher Schlussfolgerungen hinsichtlich der Verwirklichung des Symmetrieanpruchs in Brandenburg gezogen werden als wenn allein die Zuweisungen des Landes in die Beurteilung eingehen.

Nach einem Verharren im Jahre 2001 ist der Anteil der kommunalen Einnahmen an den Landeseinnahmen 2002 kräftig gestiegen, ehe er in den beiden Folgejahren massiv zurückgegangen ist. Die Entwicklung war zu einem großen Teil Folge

³² Dies sind die Einnahmen, die für das Verhältnis des Landes zu den Gemeinden von Bedeutung sind, also die Steuereinnahmen, LFA-Mittel und Zuweisungen des Landes vom Bund (Fehlbetrags-BEZ, Sonder-BEZ) auf der einen Seite sowie die kommunalen Steuereinnahmen und Zuweisungen des Landes an die Gemeinden auf der anderen Seite.

der erratisch schwankenden Gewerbesteuerereinnahmen. Der starke Zuwachs im Jahre 2002 wurde durch den kräftigen Rückgang des Anteils im Jahre 2003 quasi „korrigiert“, so dass sich für den Zeitraum 2000 bis 2003 eine durchschnittliche Quote von 43,9 % errechnet. Im Jahre 2004 setzte sich der Einbruch bei den kommunalen Einnahmen fort. Die Kommunen drohen - gemessen an der Entwicklung der Landeseinnahmen - ins Hintertreffen zu geraten. Für die Berechnung der Lücke bietet sich als Ausgangspunkt die oben ermittelte Durchschnittsquote an. Nimmt man diese zum Maßstab für das Jahr 2004, so errechnet sich ein Betrag von 216 Mill. Euro, der den brandenburgischen Gemeinden dadurch fehlt, dass der Landeshaushalt seine Zuweisungen an die Gemeinden stärker zurückgefahren hat als dies der Fall gewesen wäre, wenn eine symmetrische Entwicklung von eigenen Einnahmen und Mittel für die Kommunen angestrebt worden wäre.

Tatsächlich war es explizites Anliegen der finanzpolitischen Entscheidungsträger im Lande, die Gemeinden an der Konsolidierung der Landesfinanzen zu beteiligen. Dieser Wille war u.a. in den Gemeindefinanzierungsgesetzen, aber auch in beiden Gesetzen zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben zum Ausdruck gebracht worden. Er hat sich ebenso im Rückgang der Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushaltsplans manifestiert, und selbst die den Gemeinden übertragenen Aufgaben wurden scheinbar nicht hinreichend kompensiert: Gemessen am Zuschussbedarf dafür errechnet sich für die Jahre 2000 bis 2004 eine Steigerungsrate von 3,6 % (Tabelle 22); tatsächlich sind die Zuweisungen für die übertragenen Aufgaben um 2 % gesenkt worden (Tabelle 9). Die Frage hierbei ist, ob der Zuschussbedarf oder die Ausgabenentwicklung hinreichend der Tatsache Rechnung tragen, dass im Beobachtungszeitraum im Zuge der Gemeindegebietsreform und der gesunkenen Einwohnerzahlen sich auch der Umfang der übertragenen Aufgaben verringert hat; so sind beispielsweise die Schulämter wieder in die Verwaltungskompetenz des Landes überführt worden.³³

Es erhebt sich grundsätzlich die Frage, ob der Beitrag der Gemeinden „angemessen“ war. Diese Frage ist, was den Umfang des Konsolidierungsbeitrags angeht, nicht ganz leicht zu entscheiden. Einen wesentlichen Hinweis liefert die vorangegan-

³³Zudem ist zu beachten, dass die Darstellung in Tabelle 22 zum Teil auf Schätzungen beruht.

genen Analyse. Einen weiteren Anhaltspunkt erhält man, wenn man den finanziellen Druck, unter dem Land und Kommunen in den vergangenen Jahren gestanden haben, in Erwägung zieht und mit der Situation in den anderen Bundesländern vergleicht. Auch dann kommt man zu dem Ergebnis, dass Landeshaushalt und kommunale Ebene in Brandenburg in jüngster Zeit nicht einen symmetrischen, sondern einen asymmetrischen Verlauf genommen haben. Die Entwicklung des Finanzierungssaldos deutet darauf hin, dass die brandenburgischen Gemeinden 2003/2004 stärker in die „Finanzierungsverantwortung“ für den Landeshaushalt genommen worden sind. In den Gemeindehaushalten der finanzschwachen westdeutschen Gemeinden sind die Defizite von –44 Euro je Einwohner (2002) auf –137 Euro je Einwohner im Jahre 2003 gestiegen, d.h. der „Swing“ betrug 93 Euro, während in Brandenburg die Gemeinden aus einer Überschussposition (16 Euro) in eine Defizitposition gerieten (–118 Euro), der „Swing“ sich also auf 134 Euro belief. Noch deutlicher wird die Diskrepanz, wenn man Brandenburg mit dem ostdeutschen Durchschnitt vergleicht; hier errechnet sich ein „Swing“ von lediglich 42 Euro. Sowohl in den finanzschwachen westdeutschen Gemeinden als auch im ostdeutschen Durchschnitt fiel der Defizitrückgang im Jahre 2004 merklich stärker aus als in Brandenburg, obwohl die brandenburgischen Gemeinden ihre Ausgaben zwischen 2002 und 2004 um 1,1 % senkten, während sowohl im ostdeutschen Durchschnitt als auch in den finanzschwachen westdeutschen Gemeinden die Ausgaben um jeweils 0,6 % erhöht wurden. Es hat den Anschein, dass die brandenburgischen Gemeinden in jener Phase durch die Kürzungen des Landes in die Verschuldung gedrängt worden sind und nicht in der Lage waren, die Kürzungen durch weitere Einsparungen aufzufangen.

Zu klären ist auch die Frage, ob die Konsolidierungsbemühungen des Landes Brandenburg bei den eigenen Aufgaben hinreichend waren, oder ob sie sich zu stark auf die Kürzung der Zuweisungen an die Kommunen konzentrierten. Auffällig ist, dass die Zuweisungen des Landes an die Unternehmen in all den Jahren kräftig - und auch stärker als im ostdeutschen Durchschnitt - expandierten. Dies wirft die grundsätzliche Frage auf, ob in Anbetracht der fiskalischen Probleme eine solch großzügige Wirtschaftsförderung noch finanzierbar und auch effizient ist, d.h. ob die traditionellen Instrumente der Unternehmensförderung, insbesondere Investitionszuschüsse, tatsächlich die Wirksamkeit entfalten, die bei der Konzeption der Förderpoli-

tik unterstellt worden war, oder ob es nicht sinnvoller ist, den Ausbau der Infrastruktur stärker voranzutreiben. Diese Frage lässt sich letztlich nur durch eine umfangreiche Wirkungsanalyse im Sinne einer „Kosten-Nutzen-Rechnung“, klären. Auffällig ist zudem, dass die Sachinvestitionen des Landes - diese Ausgaben sind ebenfalls kurzfristig relativ disponibel - zwar kräftig, aber weniger stark als die investiven Zuweisungen an die Gemeinden zurückgeführt worden sind. Dem steht freilich entgegen, dass Personal- und auch laufende Sachausgaben im Landeshaushalt weitaus stärker als auf kommunaler Ebene und auch als in den anderen Ländern - in Ost wie in West - gesunken sind; zuletzt war der Abstand in den Pro-Kopf-Ausgaben noch größer als zu Beginn des Beobachtungszeitraums. Fraglos bringt diese Entwicklung die Konsolidierungsbestrebungen des Landes in besonderer Weise zum Ausdruck. Bei der Interpretation von Niveauunterschieden ist freilich Vorsicht geboten, da sie auch Ausdruck der unterschiedlichen Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen sind. Die Tatsache, dass die brandenburgischen Kommunen trotz aller Einsparungen im Beobachtungszeitraum durchgängig höhere Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen, kann wiederum als Indiz dafür gewertet werden, dass ihnen vom Land mehr Aufgaben übertragen worden sind als anderswo.

Im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Bundesländern zeigt sich, dass die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern in ähnlicher Weise wie die brandenburgischen zur Konsolidierung der Landesfinanzen herangezogen wurden; allerdings hatte hier die „Anpassung“ der Quote bereits im Jahre 2002 eingesetzt. In Sachsen-Anhalt wiederum erfolgte die Anpassung erst 2004. In Thüringen und Sachsen sind die Quoten hingegen im Zeitablauf gestiegen. Notwendig erscheint spätestens hier der Hinweis, dass ein regionaler Vergleich der Quotenhöhe keine Aussage darüber zulässt, ob ein Land seine Gemeinden „angemessen“ mit finanziellen Mitteln ausgestattet hat oder nicht; im Querschnitt geben sie lediglich Auskunft über den Kommunalisierungsgrad öffentlicher Aufgaben.

Alles in allem haben die öffentlichen Haushalte in Brandenburg in den letzten Jahren trotz widriger gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen und reformbedingter Steuerausfälle eine beachtliche Konsolidierung vollzogen. Dabei haben die Gemeinden einen übergroßen Teil der Lasten getragen. Dies wird nicht nur deutlich, wenn man die Entwicklung auf Landes- und kommunaler Ebene miteinander vergleicht;

auch im Vergleich mit den übrigen ostdeutschen Gemeinden kommt man zu diesem Schluss. Dieser Befund steht im Widerspruch zu den Symmetrieerfordernissen im Lande. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob das Land mit seiner Zuweisungspolitik gegen seine Verpflichtung verstoßen hat, den Kommunen hinreichende Mittel aus den Ergänzungszuweisungen des Bundes (SoBEZ-FAG-Mittel) zur Verfügung zu stellen, um damit deren unterproportionale Steuerkraft auszugleichen. Fraglos wird man in den nächsten Jahren dafür Sorge tragen müssen, dass sich dieser Prozess nicht verfestigt. Deshalb sollte die Schieflage zwischen Land und Kommunen, die sich als Resultat der verschiedenen finanzpolitischen Entscheidungen im Jahre 2004 ergeben hat, begradigt werden. Hierzu wäre es erforderlich, die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden - unabhängig von den künftigen Erfordernissen - in einer Größenordnung von 200 Mill. Euro aufzustocken. Dieser Betrag wurde einnahmeseitig bestimmt. Dabei ist auch in Rechnung zu stellen, dass die Gemeinden alle Anstrengungen unternommen haben, Einsparungen bei den Ausgaben zu realisieren; trotzdem standen sie unlösbaren Finanzierungsproblemen gegenüber.

Im Jahre 2003 war ein Teil der Zuweisungen des Landes, nämlich die Verbundmasse, vom Landesgesetzgeber ausdrücklich unter Vorbehalt gestellt worden; für das Jahr 2004 fehlte ein solcher Vorbehalt, wohl auch deshalb, weil gemäß der Planungen die Verbundmasse (brutto) steigen sollte (Tabelle 9). Da das Symmetrieerfordernis sich nur anhand der Ist-Werte verifizieren lässt und sich auf alle Zahlungsströme bezieht, sollte die gesetzliche Verpflichtung zur „Nachbesserung“ nicht an die Frage gekoppelt werden, ob geplante Aktivitäten unter Vorbehalt gestanden haben oder nicht. Es ist das Wesen von Planungen, dass sie unter Unsicherheit erstellt worden sind und die Ansätze gegebenenfalls - eben wenn beispielweise eine Symmetrie zwischen Landes- und Kommunalfinanzen reklamiert wird - revidiert werden. Dies ist auch ein Grund dafür, warum in dem vorliegenden Gutachten für das Jahr 2003 kein Grund für eine Nachbesserung gesehen wird, sondern sie erst im Jahre 2004 als notwendig erachtet wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den Jahren 2005 und 2006 infolge der positiven „Spitzabrechnung“ für die Jahre zuvor bereits zusätzliche Landesmittel an die Kommunen in Höhe von 20 bzw. 40 Mill. Euro angesetzt sind.

In Zukunft sollte auf Vorbehaltsklauseln verzichtet werden. Vielmehr sollte anerkannt werden, dass die Verwirklichung des Symmetrieanspruchs ein prinzipiell „offener“ Prozess ist, der erst nach Vorliegen der Ist-Zahlen endgültig entschieden werden kann. Insofern können die in die Planung eingestellten Werte lediglich als „Absichtserklärung“ und die Zahlungen als „Abschlag“ interpretiert werden; die Anpassung an die tatsächliche Entwicklung erfolgte quasi-automatisch. Der Pfad wäre gleichsam durch die - gleichgewichtige - Einnahmenentwicklung im Landeshaushalt und in den Gemeindehaushalten vorgegeben.

Als eine Konsequenz verbliebe die Frage, inwieweit unter diesen Rahmenbedingungen die politische Gestaltung durch den Automatismus der Anpassung eingeschränkt würde. Tatsächlich steht hinter dem Symmetriegedanken - im Übrigen ganz ähnlich wie hinter dem sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz - die Vorstellung, dass ein Gleichgewicht in der Aufteilung der Aufgaben und Finanzmittel zwischen Land und Kommunen gefunden ist. Die Realität spricht indes eher eine andere Sprache, denn immer wieder müssen Verteilungskonflikte gelöst werden, nicht zuletzt deshalb, weil sich die Aufgaben der einzelnen Ebenen verändern. So gesehen kann die Symmetrie immer nur eine Momentaufnahme sein, denn in dem Maße, in dem sich die Aufgaben verändern, muss sich auch die Finanzmittelverteilung ändern (jedenfalls dann, wenn das Konnexitätsprinzip zum Tragen kommt). In seinem Kern zielt der kommunale Finanzausgleich auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen, wobei immer die Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden eine zentrale Rolle spielt – dieser Grundsatz droht allzu leicht in Vergessenheit zu geraten, wenn Überlegungen zur „Gleichmäßigkeit“ und „Symmetrie“ angestellt werden. So ist eine offene Frage die Wahrnehmung und Finanzierung von freiwilligen Aufgaben, die für das kommunale Selbstverständnis eine herausragende Rolle spielen. Hier dürfte der Spielraum für die Gemeinden eng werden, denn zusätzliche Einnahmen zu deren Finanzierung erhalten die Kommunen nur in dem Maße, wie die kommunale Einnahmenentwicklung einhergeht mit der des Landes. Zumindest ein Teil der darüber hinaus gehenden Einnahmen würde abgeschöpft und dem Landeshaushalt zufließen.

Eine weitere Frage ist, in welchem Rhythmus die symmetrische Anpassung der Einnahmen erfolgen sollte. Hierbei sollte bedacht werden, dass auf kommunaler

Ebene das Prinzip der Stetigkeit bei der Aufgabenerfüllung eine besondere Rolle spielt, die originären Steuereinnahmen, also vor allem die Gewerbesteuerereinnahmen, jedoch durch erhebliche Schwankungen geprägt sind. Insofern könnten die Anpassungszahlungen zur Erfüllung des Symmetrieanspruchs als Instrument zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen eingesetzt werden. Dies könnte auf die Weise erfolgen, dass als Indikator der Anteil der „relevanten“ Einnahmen im Sinne der in Tabelle 21 gewählten Abgrenzung gebildet wird. Die Ansprüche (oder auch Verpflichtungen) der Gemeinden in dieser Berechnung ergeben sich aus der Abweichung der Quote im Berichtsjahr von der im Vorjahr. Um stärkere Schwankungen zu vermeiden, könnte man auf gleitende Mehrperioden-Durchschnitte zurückgreifen und die Abweichungen der aktuellen Quote von diesem Durchschnittswert zum Ausgleichsmaßstab nehmen. Bei der Festlegung der (endgültigen) Zahlungen muss natürlich berücksichtigt werden, in welchem Umfang sich in der aktuellen Periode die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen verändert hat und wie sich dies in den Zahlungsströmen auswirkt.

Bereits in einem früheren Gutachten³⁴ war der relativ hohe Anteil, der nach Maßgabe des Haushaltsplans über die Fachressorts an die Kommunen fließt, angemerkt worden. Ein Grund, der gegen einen solch hohen Quote spricht, liegt in der Gefahr einer zu starken Abhängigkeit der Gemeinden von ad-hoc-Entscheidungen des Landes; sie erschweren die stetige Aufgabenerfüllung der Gemeinden und schränken die Handlungsautonomie der Gemeinden ein. Die Überlegungen sollten dahin gehen, einen Teil dieser Mittel in die Verbundmasse zu überführen. In Frage käme ein Betrag von 100 Mill. Euro; er entspricht der Summe, die sich errechnet, wenn man den Anteil der Schlüsselzuweisungen an den gesamten Zuweisungen in Brandenburg auf den durchschnittlichen Wert der ostdeutschen Länder anhebt.³⁵

4.2 Gesetze zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben

Im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes 2003 wurden die Zuweisungen des Landes Brandenburg an die Gemeinden um 140 Mill. Euro gekürzt. Diese Kür-

³⁴ Dieter Vesper: Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg. DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 185, Berlin 2000.

zung wurde mit den rückläufigen Einnahmen im Landeshaushalt begründet. Als teilweise Kompensation für diese Belastung hatte der Landesgesetzgeber beschlossen, die Aufgaben der Gemeinden zu verringern, Standards zu reduzieren und es den Gemeinden zu ermöglichen, höhere Gebühreneinnahmen zu erzielen. Insbesondere in den Bereichen Kindertagesstätten, Schülerbeförderung und Volkshochschulen, aber bei den Anliegerbeiträgen sollte es durch die Maßnahmen zu Entlastungen in den kommunalen Haushalten kommen. Dabei war den Entscheidungsträgern des Landes bewusst, dass die Maßnahmen sich nicht kurzfristig, sondern mittel- und längerfristig auswirken.

Nun kann der Landesgesetzgeber nicht beliebig die Zuweisungen an die Gemeinden verändern, da das Land für eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden zu sorgen hat, sollen diese ihre Aufgaben eigenverantwortlich - und durchaus „kraftvoll“ - erfüllen. Nur auf der Grundlage einer hinreichenden Finanzausstattung sind die Gemeinden in der Lage, eigenverantwortlich zu handeln. Allerdings ist die Angemessenheit der Finanzausstattung nicht unabhängig von der Klärung der Frage zu diskutieren, welche Aufgaben die Gemeinden, abgestuft nach der Pflichtigkeit, zu erfüllen haben. Aber auch andere Aspekte sind zu berücksichtigen, beispielsweise die Forderung, dass die Gemeinden über möglichst stetig fließende Einnahmeströme verfügen sollten, um prozyklisches Verhalten zu vermeiden und eine stetige Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund war es nur konsequent, dass der Landesgesetzgeber die Kürzung bei den Zuweisungen mit der Reduzierung von pflichtigen Aufgaben verbunden hat, um die Gemeinden an anderer Stelle adäquat zu entlasten. Doch genau hier drängt sich die Frage auf, ob die Belastungen der Gemeinden und die vom Land avisierten Entlastungen in einem angemessenen Verhältnis zueinander gestanden haben. Zumindest aus kurzfristiger Sicht kann ein Missverhältnis unterstellt werden, denn die Kürzungen waren für die Gemeinden unmittelbar, also im Jahre 2003 und spätestens 2004 wirksam, während die Kostensenkungspotentiale durch die Reduzierung der pflichtigen Aufgaben erst mittel- und langfristig realisiert werden können: So erscheint die Vorstellung wirklichkeitsfremd, dass etwa gravie-

³⁵ Für den Durchschnitt der ostdeutschen Länder waren 51 %, für Brandenburg 47 % errechnet worden. Die

rende Aufgabenreduzierungen gemäß Kindertagesstättengesetz, die mit zum Teil erheblichen Umstrukturierungen verbunden sind, sofort umgesetzt werden und unmittelbar kostensenkend wirken können; die Kapazitäten können in der Regel erst mit Verzögerungen angepasst werden, da z.B. vertragliche Bindungen oder auch soziale Belange zu berücksichtigen sind. Dieses Argument kann auch nicht mit dem Hinweis abgewehrt werden, dass die Gemeinden jederzeit die Möglichkeit hätten, auf Zuweisungskürzungen des Landes mit einer Verringerung der freiwilligen Aufgaben (z.B. Investitionsausgaben) zu reagieren. Die kommunale Selbstverwaltung bezieht sich nicht nur auf die Erfüllung von übertragenen und der Wahrnehmung von pflichtigen Aufgaben; es muss auch genügend Spielraum für die Gestaltung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben verbleiben, und zwar in möglichst stetiger Form, damit die kommunalen Entscheidungsträger entsprechend planen und disponieren können. In Zeiten des finanziellen Mangels sind dem Anspruch der Gemeinden auf eine angemessene Finanzausstattung allerdings Grenzen gesetzt.

Dies führt zu der Frage, ob die beiden Gesetze über die Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben tatsächlich geeignet sind, die Kommunen nennenswert finanziell zu kompensieren. Diese Frage ist im Rahmen der vorliegenden Studie nicht zu beantworten, zumal viele der in den Gesetzen enthaltene Maßnahmen in ihrer finanziellen Wirkung nicht abschätzbar sind, teilweise allein deshalb nicht, weil eine Reihe der möglichen Effekte nur indirekter Natur ist. So wird zwar durch die Änderung des Straßengesetzes ein flexiblerer Winterdienst möglich sein, und auch die Änderungen im Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz mögen zu einer schlankeren Verwaltung und damit zu geringeren Verwaltungskosten beitragen. Solange keine belastbaren Schätzungen hierzu vorliegen, sollte die Kostenentlastung aber nicht als Argument für eine finanzielle Kompensation verwendet werden. Diese Einschätzung gilt auch für die Vielzahl von Änderungen des Kommunalabgabengesetzes (u.a. Wegfall des Genehmigungserfordernisses gemeindlicher Abgabensatzungen, Erweiterung des Kostenersatzes für private Anlieger, Vereinfachung von Verwaltungsverfahren).

Quantitativ eher erfassbar (und nachvollziehbar) sind die Auswirkungen der Aufgabenreduzierungen im Bereich der Kindertagesstätten, in der Jugendgesundheit oder auch in der Schülerbeförderung. Grundsätzlich weisen die Entscheidungen des Landesgesetzgebers bezüglich der Änderungen im *Kindertagesstättengesetz* in die richtige Richtung, indem nicht allein der Abbau von Betreuungskapazitäten ins Auge gefasst wird, sondern ein gleichzeitiger Ausbau der preiswerteren Tagespflege vorgeschlagen wird; auch die Einschränkung des Anspruchs auf Kindertagesbetreuung und Anpassung an das Bundesrecht ist verhältnismäßig.³⁶ Alles in allem summieren sich die langfristigen Einsparpotentiale in diesem Bereich auf 40 Mill. Euro, wobei allerdings 15 Mill. Euro durch die Verlagerung von Kosten (höhere Elternbeiträge, mehr private Träger) zu veranschlagen sind. Für die Einschränkung der *Reihenuntersuchungen für Kinder* im Schulalter existieren keine Schätzungen zu den Minder Ausgaben. Die Maßnahme scheint angemessen, da in vielen anderen Ländern die Reihenuntersuchungen weniger häufig sind. Die Änderungen in der *Schülerbeförderung* bzw. Fahrtkostenerstattung zielen darauf, dass die Träger dieser pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe, also Landkreise und kreisfreie Städte, in Zukunft über größere Spielräume bei der Ausgestaltung (Festsetzung von Mindestentfernungen, des Eigenanteils, der Höchstbeträge oder Pauschalen für die Kostenerstattungen u.ä.) verfügen. Die Einsparpotentiale, die mit einem flexibleren Verhalten verbunden sind, werden auf 10 Mill. Euro beziffert. Allerdings ist dabei wohl nicht in Rechnung gestellt, dass infolge der weiteren Entleerung der Räume und der Schließung von Schulstandorten die Frage der Schülerbeförderung ein erheblich höheres, auch finanzielles Gewicht erhalten wird. Durch die Änderungen in der *Weiterbildung* bestimmen nunmehr die Gemeinden über den Umfang der Grundversorgung an Weiterbildungsangeboten. Über mögliche Kostenentlastungen werden keine Angaben gemacht, doch erhofft sich der Landesgesetzgeber durch die Änderung eine Erhöhung des finanziellen Gestaltungsspielraums. Die Gründe, die diese Hoffnung nähren, bleiben freilich im Dunkeln.

Alles in allem sind die in Aussicht gestellten und grundsätzlich in die richtige Richtung weisenden Kostenentlastungen für die Kommunen eine langfristige Option;

³⁶ Nunmehr wird die pflichtige Leistungsgewährung für Kinder im Alter vom vollendeten zweiten Lebensjahr bis zum vollendeten dritten Lebensjahr von der familiären Situation abhängig gemacht.

kurzfristig sind indes die Möglichkeiten für die Gemeinden gering, infolge des Maßnahmebündels Einsparungen zu erzielen. Auch scheint ein Missverhältnis zwischen dem Kürzungsvolumen der Zuweisungen und dem Einsparpotential zu bestehen. Zudem ist in Rechnung zu stellen, dass die genannten Kürzungen der Zuweisungen in Höhe von 140 Mill. Euro lediglich der Kürzung der Steuerverbundmasse entsprechen, nicht aber gleichzusetzen sind mit der Gesamtsumme der Kürzungen, da ja auch die übrigen Zahlungen aus dem Landeshaushalt berücksichtigt werden müssen (Tabelle 9).

5 Finanzwirtschaftliche Perspektiven für Brandenburg bis 2010

5.1 Rahmenbedingungen

Die finanzwirtschaftlichen Perspektiven im Land Brandenburg hängen in hohem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung in der Region Berlin – Brandenburg wie auch in der Gesamtwirtschaft ab. Darüber hinaus ist die Funktionsweise der Finanzausgleichssysteme von Bedeutung, und die Bevölkerungsentwicklung spielt eine gewichtige Rolle. Nicht nur hat sie Einfluss auf das (regionale) Wirtschaftswachstum und damit auf die kommunale Steuerkraft. Auch der Finanzbedarf wird von der Einwohnerzahl geprägt, denn Bedarfsträger sind in erster Linie die Einwohner. Nimmt die Bevölkerung ab, so sinken nicht nur die Einnahmen, sondern geht auch der Ausgabenbedarf zurück. Während man bei den Einnahmen eine Elastizität bezüglich der Bevölkerungsentwicklung von ungefähr Eins unterstellen kann, ist ein solcher Wert für die Ausgaben nicht zu erwarten, da man mit Kostenremanenzen rechnen muss³⁷: Die Ausgaben nehmen bei rückläufiger Bevölkerung nicht in dem Maße ab, in dem sie bei steigender Bevölkerungszahl zugenommen haben; Kapazitätsanpassungen z.B. im schulischen Bereich oder in Kindertagesstätten sind oft nur langfristig und mit zusätzlichem Aufwand zu realisieren. Die Folge ist, dass die Pro-Kopf-Ausgaben zunächst steigen.

Grundlage jeder Projektion der staatlichen Finanzströme sind Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und daraus abgeleitet für die Region. Anhand dieser Vorgaben können die Steuereinnahmen und auch die übrigen Einnahmen des Staates vorausgeschätzt werden. In Abhängigkeit vom Steueraufkommen im Land werden - bei unveränderter Verbundquote - die Mittel für den kommunalen Finanzausgleich wie auch die spezifischen Zuweisungen der Fachressorts an die kommunale Ebene festgelegt. Zu berücksichtigen sind auch die Mittel, die das Land vom

³⁷ Vgl. auch H. Seitz: Kommunalfinanzen bei schnell schrumpfender Bevölkerung in Ostdeutschland: Eine politikorientierte deskriptive Analyse. Berlin/Frankfurt (Oder), April 2002 (Manuskript).

Bund und im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erhält. Zusammen mit den Vorstellungen über die Höhe der öffentlichen Neuverschuldung können künftige Ausgabenspielflächen ausgelotet werden. Auch auf der Ausgabenseite bestehen vielfältige Verflechtungen zur Gesamtwirtschaft: Viele Transferausgaben - einschließlich der innerstaatlichen Finanzströme - sind mehr oder weniger stark an die Einkommensentwicklung gebunden; ebenso wenig können die Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst davon losgelöst betrachtet werden. Selbst die Höhe Zinsausgaben wird zu großen Teilen von der nicht beeinflussbaren Entwicklung auf den Kapitalmärkten determiniert.

Im Szenario der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahre 2010 wird ein nominaler Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland von knapp 3 % pro Jahr angenommen. Diese Rate entspricht den Vorstellungen der Bundesregierung in der mittelfristigen Zielprojektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahre 2009. Für Brandenburg erscheint dies aber eine zu optimistische Variante zu sein. Aufgrund der Entwicklung in den letzten Jahren wie auch infolge des erwarteten Bevölkerungsrückgangs³⁸ muss mit einem niedrigeren Wirtschaftswachstum im Lande gerechnet werden. Im Rahmen dieser Untersuchung wird ein jährlicher Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Brandenburg um 2 % unterstellt. In realer Rechnung bedeutet dies ein Plus um reichlich ein halbes Prozent, pro Kopf der Bevölkerung ergibt sich eine Rate von 1 %.³⁹

In der Projektion des Landeshaushalts wie auch der kommunalen Haushalte Brandenburgs wird unterstellt, dass die finanzpolitischen Entscheidungsträger ausgeglichene Haushalte anstreben. Dabei wird angenommen, dass die Finanzierungsdefizite insbesondere im Landeshaushalt nicht abrupt, sondern stetig verringert werden.

³⁸ Nach der offiziellen Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg ist in den nächsten Jahren mit einem jährlichen Bevölkerungsverlust von 0,4 % zu rechnen.

³⁹ Für die Projektion der Einnahmen- und Ausgabenströme sind die nominalen gesamtwirtschaftlichen Vorgaben relevant.

5.2 Entwicklung im Basisjahr 2005

Basisjahr der Projektion der Einnahmen und Ausgaben des Landes und der Gemeinden sind die vorläufigen Ist-Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik für das Jahr 2005. Im Landeshaushalt ist das Defizit mit 512 Mill. Euro noch etwas höher als im Jahr zuvor ausgefallen (Tabelle 23). Dabei standen rückläufigen Steuereinnahmen deutlich höhere Zuweisungen des Bundes gegenüber; die Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs sind nur geringfügig gestiegen. Die hohen Zuweisungen des Bundes sind im Zusammenhang mit dem Hartz IV-Gesetz zu sehen. Ein Ziel dieses Gesetzes ist es, den Gemeinden nicht länger die fiskalischen Lasten der Langzeitarbeitslosigkeit aufzubürden; nunmehr trägt der Bund die Aufwendungen der sog. Grundsicherung für die Empfänger von Arbeitslosengeld II. Der Entlastung der Gemeinden stehen Belastungen gegenüber, denn die Gemeinden sind nunmehr für die Wohn- und Heizkosten von Hilfeempfängern zuständig; zudem haben sie zusätzliche Verwaltungskosten übernommen. Dabei spielt der sogenannte Ost-Ausgleich⁴⁰ eine Rolle. Vereinbart wurde auch, dass die Länder ihre Einsparungen beim Wohngeld an die Gemeinden weitergeben. Mit den Entlastungen sollen die Kommunen zusätzliche Investitionen und den Ausbau der Kinderbetreuung finanzieren. Offensichtlich hat das Land die Mittel in vollem Umfang an die brandenburgischen Gemeinden weitergeleitet, denn die laufenden Zuweisungen sind enorm gesteigert worden. Auch die investiven Zuweisungen wurden aufgestockt. Offensichtlich haben die brandenburgischen Gemeinden die Mittel aus dem Ganztagschulprogramm des Bundes verstärkt in Anspruch genommen. Hingegen haben sich die Personalausgaben im Landeshaushalt stark rückläufig entwickelt. Ähnliches gilt für die Sachinvestitionen, die das Land getätigt hat, und auch für die Zinsausgaben; bei der Refinanzierung von Altschulden ist es weiterhin zu Zinsersparnissen gekommen. Die geringeren Ausgaben für die sozialen Leistungen hängen mit der Wirkung des Hartz IV-Gesetzes zusammen. Insgesamt haben die Ausgaben des Landes um 1,7 % zugenommen.

⁴⁰ In den ostdeutschen Gemeinden ist die Relation zwischen Beziehern von Arbeitslosenhilfe und langzeitarbeitslosen Sozialhilfebeziehern ungünstiger als in Westdeutschland, so dass bei der Umstellung auf Hartz IV überproportionale Belastungen entstanden wären. Deshalb werden Mittel in Höhe von 1 Mrd. Euro den ostdeutschen Ländern zugewiesen. Im Ergebnis werden sich die Sozialhilfeleistungen von west- und ostdeutschen Gemeinden im Jahre 2005 voraussichtlich angleichen; bislang waren sie im Osten um etwa ein Fünftel niedriger.

Im Gegensatz zum Landeshaushalt haben die Gemeinden 2005 mit einem Überschuss abgeschlossen (94 Mill. Euro). Insbesondere aufgrund der guten Gewinnsituation der Unternehmen verzeichneten die kommunalen Steuereinnahmen, vornehmlich die Gewerbesteuer, einen deutlichen Zuwachs. Ebenfalls kräftig aufgestockt wurden die Zuweisungen des Landes (im Zusammenhang mit Hartz IV). Die Entwicklung auf der Ausgabenseite wurde auch hier durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe geprägt; die Sozialleistungen sind in die Höhe geschneit. Hingegen waren die Personalaufwendungen abermals rückläufig, da weiter Personal abgebaut wurde und die Einkommen im öffentlichen Dienst nicht angehoben wurden. Bei den Sachinvestitionen war ein Rückgang zu verzeichnen; auf die hohen Finanzierungsdefizite im Vorjahr reagierten die Gemeinden mit verringerten Investitionsausgaben.

Die Zuweisungspolitik des Landes im Jahre 2005 erweckt den Anschein, als wolle das Land sein in den Vorjahren gezeigtes Verhalten „korrigieren“, denn die Zuweisungen an die Gemeinden wurden um immerhin 552 Mill. Euro bzw. 21 % auf 3170 Mill. Euro aufgestockt werden. Dennoch blieben sie hinter dem Volumen zu Beginn des Beobachtungszeitraums zurück. Der starke Zuwachs gegenüber dem Vorjahr ist zu einem gewichtigen Teil auf die zusätzlichen Mittel zurückzuführen, die der Bund im Zuge von „Hartz IV“ den Gemeinden zur Verfügung stellt; aus verfassungsrechtlichen Gründen werden sie über die Länderhaushalte geleitet. Mit diesen Mitteln in Höhe von 190 Mill. Euro wird die Steuerverbundmasse erhöht, die im Jahre 2005 mit einem Volumen von 1814 Mill. Euro veranschlagt wurde (Tabelle 9). Hinzu kommen die Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes sowie die Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans. Nach Abzug der Mittel für Hartz IV (Planansatz) verbleiben Zuweisungen in Höhe von 2980 Mill. Euro, „bereinigt“ errechnet sich gegenüber 2004 also ein zusätzlicher Betrag von 362 Mill. Euro. Doch muss auch berücksichtigt werden, dass die Basis 2004 durch einen hohen Betrag verzerrt ist, der im Zusammenhang mit der Abrechnung für die Vorjahre, als hohe konjunkturbedingte Steuerausfälle hingenommen werden mussten, aufgelaufen war; dies schmälerte die Verbundmasse (netto) um 158 Mill. Euro, so dass sich bei den Zuweisungen des Landes an die Kommunen für 2005 bereinigt ein Plus von rund 200 Mill. Euro ergibt. In seiner absoluten Höhe entspricht dieser Betrag jenem, der im vorigen Kapitel als

Nachbesserung errechnet wurde. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Zahlen für 2005 um vorläufige Werte handelt und die Frage, inwieweit die Ergebnisse von 2005 mit der „Nachforderung“ für das Jahr 2004 verrechnet werden können, erst endgültig gelöst werden kann, wenn die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden gegliedert nach den einzelnen Verwendungsbereichen vorliegen. Es ist zu vermuten, dass es zu überplanmäßigen Transfers an die Gemeinden im Zusammenhang mit der Umsetzung des Hartz IV-Gesetzes gekommen ist.

Bezüglich der Zuweisungspolitik des Landes stellt sich auch die Frage, ob es gerechtfertigt ist, die Steuermehreinnahmen der Gemeinden, wie geplant, im Jahre 2006 mit einem Betrag von 50 Mill. Euro als Vorwegabzug von der Verbundmasse „abzuschöpfen“. Folgt man dem Symmetrieanspruch, ist dieses Vorgehen durchaus konsistent. Die Frage, ob die Höhe gerechtfertigt ist, wird erst nach Vorliegen der Ist-Zahlen im Landeshaushalt und in den Kommunalhaushalten geklärt werden können.

5.3 Projektion des Landeshaushalts

Für die Steuereinnahmen des Landes wird im Projektionszeitraum mit einer Elastizität von 1,1 gerechnet; die Steuereinnahmen nehmen wegen der Lohnsteuerprogression etwas stärker zu als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage. Hinzu kommen Mehreinnahmen aus der für 2007 geplanten Erhöhung der Mehrwertsteuer. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass die Überwälzung dieser Steuer auf die Preise sofort und in voller Höhe gelingt; hier wird eine verzögerte Anpassung unterstellt, so dass auch 2008 noch mit Mehreinnahmen gerechnet werden kann. Doch wird es im Zusammenhang mit den jüngsten wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung auch zu Steuermindereinnahmen kommen. Auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich steigen etwas, weil der Steuerkuchen insgesamt größer wird und sich Brandenburgs Position im regionalen Steuerkraftgefüge nicht verbessert, sondern verschlechtert. Dämpfend wirkt allerdings die Reform des Länderfinanzausgleichs, die Anfang 2005 in Kraft getreten ist: Nunmehr kann ein Land einen gewissen Teil seines überdurchschnittlich gestiegenen Steueraufkommens als Prämie bei der Ermittlung der Finanzkraft geltend machen, was zu Lasten der finanzschwachen Länder geht. Brandenburg wird zunächst jedenfalls nicht zu den Begünstigten der Reform des Länderfinanzausgleichs gehören. Bei den

Zuweisungen für Investitionen wird das Land wahrscheinlich Einbußen hinnehmen müssen, vor allem, weil die Mittel die Ergänzungszuweisungen des Bundes ab 2008 spärlicher fließen. Insgesamt nehmen in dieser Projektion die Einnahmen des Landes bis zum Jahre 2010 lediglich um ein Prozent im jährlichen Durchschnitt zu; für die Steuereinnahmen errechnet sich ein Plus um fast 3 %, die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich steigen voraussichtlich nur um 1,2 %.

Auf der Ausgabenseite wird unterstellt, dass die Landesregierung an ihrem Konsolidierungskurs festhält. Die Zahl der Beschäftigten im Landesdienst wird weiter verringert und auch die investiven Ausgaben werden schrumpfen. Zudem ist vor dem Hintergrund der unterstellten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit mäßigen Tarifierhebungen (1 % im jährlichen Durchschnitt) zu rechnen. Infolge des Rückgangs der Schülerzahlen wird der Bedarf an Lehrern merklich sinken. Alles in allem dürften die Personalausgaben in den nächsten Jahren nur geringfügig steigen, um 0,4 % im jährlichen Durchschnitt. Bei den Zuweisungen des Landes an die kommunale Ebene ist zu berücksichtigen, dass der Bund seine laufenden Leistungen an die Länder, von 2008 an verstärkt, drosseln wird. Andererseits wird das Land die Kommunen an seinen steuerlichen Mehreinnahmen beteiligen. Zudem wird unterstellt, dass die Zuweisungen des Landes aus den Fachressorts weiterhin gesenkt werden; wie bereits erwähnt, verfügt hier das Land gerade hier über Spielräume, um seine Konsolidierungsinteressen durchzusetzen. Per saldo werden in der vorliegenden Projektion die laufenden Zuweisungen des Landes an die Gemeinden bis 2010 im jährlichen Durchschnitt um über ein Prozent pro Jahr angehoben, die Zuschüsse für investive Zwecke indes um reichlich 3 % pro Jahr zurückgeführt; in der Summe errechnet sich nur ein geringfügiges Plus. Insgesamt wird unter den getroffenen Annahmen das Niveau der Landesausgaben im Jahre 2010 knapp unter dem von 2005 liegen. Je Einwohner und jahresdurchschnittlich gerechnet bedeutet dies ein Plus um 0,3 %; bei den Pro-Kopf-Einnahmen steht unterm Strich ein Plus um 1,4 % (Tabelle 24).

Unter diesen Bedingungen kann im Jahre 2010 das Ziel des Haushaltsausgleichs erreicht werden. Wollte man das Ziel im vorgegebenen gesamtwirtschaftlichen Rahmen eher verwirklichen, müssten die Ausgaben stärker beschnitten werden, da die Länder über keine Möglichkeiten verfügen, an der Steuerschraube zu

drehen. Dies würde freilich die gesamtwirtschaftliche Basis zusätzlich schwächen. Ohnedies werden vom Landeshaushalt in den kommenden Jahren restriktive Einflüsse auf die wirtschaftliche Entwicklung Brandenburgs ausgehen.

5.4 Projektion der kommunalen Haushalte

Aus den wirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Rahmendaten für das Land lassen sich die Eckpfeiler für die Entwicklung der Gemeindehaushalte ableiten. Die Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sind - bei unveränderter Verbundquote – an die Entwicklung der Verbundgrundlagen gekoppelt. Dabei sind die rückläufigen Ergänzungszuweisungen des Bundes im Rahmen des Solidarpakts II an die Länder zu berücksichtigen. Die spezifischen Zuweisungen der Fachressorts unterliegen den diskretionären Entscheidungen des Landesgesetzgebers und hängen in erster Linie von der jeweiligen Situation der Landesfinanzen ab. Alles in allem können die Kommunen in der Projektion mit Zuweisungen des Landes rechnen, die sich etwa parallel zu den Einnahmen des Landes entwickeln (Tabelle 23). Auf die Höhe des kommunalen Einkommensteueranteils haben die Gemeinden keinen Einfluss, wohl aber auf die Grund- und Gewerbesteuer, deren Hebesätze von den Kommunen verändert werden können. Bei weitgehend konstanten Hebesätzen - die verhaltene wirtschaftliche Entwicklung lässt kaum Hebesatzerhöhungen zu - nehmen die kommunalen Steuereinnahmen etwa wie die gesamtwirtschaftliche Rate zu.

Die Projektion der kommunalen Ausgaben fußt auf der Annahme, dass die Gemeinden ausgeglichene Haushalte anstreben, da das Haushaltsrecht enge Grenzen für die Kreditaufnahme zieht. Unterstellt wird, dass sich die Gemeinden weiterhin bemühen, Personal abzubauen; die Tarifierhebungen werden wie auf der Landesebene teilweise durch Stellenkürzungen aufgefangen. Hingegen werden sich die sozialen Leistungen im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bewegen. Gegenwärtig sind verlässliche Prognosen kaum möglich, da die Basis im Jahre 2005 durch die Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe etwas verzerrt sein dürfte; auf alle Fälle haben die hohen Zuweisungen des Landes 2005 dazu geführt, dass die brandenburgischen Kommunalhaushalte mit einem Überschuss abgeschlossen haben. Für die Sachinvestitionen wird ein moderater Zuwachs angenommen, denn die verbesserte Finanzlage der Kommunen lässt eine Trend-

wende bei den Investitionsausgaben erwarten. Zudem wird die kommunale Investitionstätigkeit durch das Programm des Bundes zur Finanzierung von Ganztagschulen gestützt. Ein stärkerer Anstieg wird durch die verminderten Investitionszuweisungen des Landes verhindert.

In der Projektion sind die Ausgaben und Einnahmen der brandenburgischen Gemeinden schwach aufwärts gerichtet, dabei nehmen die Ausgaben mit 1,5 % etwas stärker zu als die Einnahmen (1,1 %). Die Projektion fußt auf der Annahme einer weitgehend symmetrischen Entwicklung von Einnahmen der Kommunen und Einnahmen des Landes. Unter diesen Bedingungen wird der Haushaltsüberschuss der Gemeinden, der 2005 angelegt wurde, allmählich abgebaut. Schriebe man diese Entwicklung fort, müssten die Gemeinden nach 2010 Haushaltsdefizite hinnehmen bzw. rückläufige Investitionsausgaben tätigen. Rückläufige Investitionsausgaben sind in allen politischen Planungen, vor allem im Solidaritätspakt II, angelegt, weil sie auf der Vorstellung beruhen, dass im Zeitablauf der infrastrukturelle Nachhol- und Modernisierungsbedarf kleiner wird. Zudem ist der Bevölkerungsrückgang in Rechnung zu stellen, der auch dann den Nachholbedarf verringert, wenn die Anpassungskosten berücksichtigt werden, die teilweise mit der veränderten demografischen Entwicklung verbunden sind.

5.5 Fazit

Die Projektion drückt die starke Abhängigkeit der öffentlichen Haushalte von der wirtschaftlichen Entwicklung aus. Dabei ist vor allem die Entwicklung auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene relevant, da durch die Funktionsmechanismen der Finanzausgleichsströme regionale Abweichungen erheblich nivelliert werden, auch wenn zukünftig diese Abweichungen einen höheren Stellenwert bei der Bemessung erhalten. Alles in allem stellt die Projektion ein restriktives Szenario dar, in dem das Ziel, die öffentlichen Haushalte in Brandenburg mittelfristig zum Ausgleich zu bringen, im Vordergrund steht. Gemessen an der unterstellten wirtschaftlichen Entwicklung wird unter den skizzierten Bedingungen der „Staatsanteil“ in Brandenburg deutlich sinken. Damit wären auch negative gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen verbunden.

Dessen ungeachtet zwingen die rückläufige Bevölkerungsentwicklung ebenso wie die künftig spärlicher fließenden Einnahmen aus Bundesmitteln zu weiteren Anpassungen auf der Landes- wie auf der kommunalen Ebene. Die Politik muss den denkbar schmalen Grat meistern, einerseits Ausgaben zu beschneiden, andererseits jene Bereiche, die für die Zukunft Brandenburgs von herausragender Bedeutung sind, zu fördern. Ein effizienter Weg dabei ist der zügige Ausbau der Infrastruktur; hier sind die Gemeinden wegen ihrer besonderen Verantwortung für die öffentliche Infrastruktur gefordert. Das Land selbst wird Sorge dafür tragen müssen, dass die Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung nicht gekürzt werden, denn sie sind von enormer Bedeutung im interregionalen Standortwettbewerb. In dem Maße, in dem hier Schwerpunkte gesetzt werden, müssen in den anderen Aufgabenbereichen die Ausgaben zurückgeführt werden. Auch die „klassische“ Wirtschaftsförderung gehört auf den Prüfstand, da sie in einem enormen Umfang Mittel bindet. So gesehen ist die Diskussion um eine Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung in Brandenburg zum richtigen Zeitpunkt in Gang gekommen. Dabei wird es darauf ankommen, dass die Akteure auf den verschiedenen Ebenen sich in ihrem Handeln an den gleichen Zielen orientieren.

6 Finanzentwicklung in Brandenburg nach kommunalen Ebenen

6.1 Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise

Ein bedeutsamer Einflussfaktor für die Entwicklung der Gemeindefinanzen ebenso wie für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ist die Verwaltungsgliederung eines Landes; sie wiederum wird von der Siedlungsstruktur geprägt. In Brandenburg ist die Siedlungsdichte extrem niedrig, nur Mecklenburg-Vorpommern weist einen noch geringeren Wert auf; beide Länder sind also „flächengeprägt“. Infolge der Gebietsreformen ist die Zahl der Gemeinden in Brandenburg überaus kräftig geschrumpft,⁴¹ und inzwischen hat sich trotz der geringen Siedlungsdichte die durchschnittliche Einwohnerzahl mit 6040 je Gemeinde stark dem Bundesdurchschnitt (6175) angenähert. In Brandenburg leben allerdings nur 14,6 % der Bevölkerung in kreisfreien Städten, dagegen 85,4 % im kreisangehörigen Raum. Als kreisfreie Städte fungieren Potsdam, Cottbus, Frankfurt/O. sowie Brandenburg a.d.Havel. Im ostdeutschen Durchschnitt beträgt die Relation 25,8 : 74,2 %, in Westdeutschland sogar 33,6 : 66,4 %.

Kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte in Brandenburg zeigen sowohl im Niveau als auch in der Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den Jahre 2000 bis 2004 merkbare Unterschiede. Mit 2604 Euro je Einwohner gaben die kreisfreien Städte im Jahre 2004 einen weit mehr als doppelt so hohen Betrag aus als die kreisangehörigen Gemeinden (Tabelle 25). Allerdings gibt es im kreisangehörigen Raum verschiedene Träger, die kommunalen Aufgaben wahrnehmen, so dass auch deren Ausgaben berücksichtigt werden müssen. Gerade im ländlichen Raum sind die Gemeinden vielfach zu klein, um lokale Güter im geforderten Umfang kostengünstig bereitzustellen. Ein gewichtiger Teil der kommunalen Aufgaben wird von den Landkreisen erledigt. Neben administrativen Aufgaben fungieren die Kreise vor allem als

⁴¹ Bei geringerer Einwohnerzahl ist die Anzahl der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern mehr als doppelt so hoch wie in Brandenburg.

Träger der Jugend-, Alten- und Sozialhilfe sowie von kulturellen Einrichtungen; auch die Bereitstellung des ÖPNV und die Unterhaltung der Kreisstraßen zählt in der Regel zu ihren (überörtlichen) Aufgaben. Insgesamt gaben die Landkreise im Jahre 2004 - bereinigt um die Verrechnungen zwischen den Ebenen (Kreisumlage) - 724 Euro je Einwohner aus.

Neben den kreisangehörigen Gemeinden existieren als weitere kommunale Ebene die Ämter. In der Regel haben sich Kleinstgemeinden zu solchen Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen, um die den kreisangehörigen Gemeinden verbleibenden Aufgaben effizienter wahrnehmen zu können. Im Zuge der Gebietsreform ist auch die Zahl der Ämter erheblich geschrumpft. Nimmt man die um die intrakommunalen Verrechnungen (Amtsumlage) bereinigten Ausgaben zum Maßstab, so standen auf dieser Ebene 2004 lediglich 63 Euro je Einwohner zu Buche. Die „unbereinigten“ Ausgaben waren natürlich höher.

Insgesamt gaben im Jahre 2004 die kommunalen Träger im kreisangehörigen Raum 1873 Euro je Einwohner aus; dies waren 72 % der Ausgaben in den kreisfreien Städten. Vergleicht man die Entwicklung im Beobachtungszeitraum, so zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber dem Jahr 2000 um knapp 5 % gesunken sind; noch stärker fiel der Rückgang in den Amtshaushalten aus. Hingegen haben die Ausgaben der Landkreise um 3 % expandiert, und auch die kreisfreien Städte verzeichneten ein geringes Plus (knapp 1%).

Die Entwicklung in den kreisfreien Städten war von einem deutlichen Rückgang der Personalausgaben infolge des anhaltenden Personalabbaus, einem Verfall der Investitionstätigkeit sowie einem dramatischen Anstieg der Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe geprägt; auch die laufenden Sachaufwendungen wurden deutlich ausgeweitet. Allerdings sind die Personalausgaben nach dem scharfen Rückgang zu Beginn des Beobachtungszeitraums seit 2002 wieder nach oben gerichtet. Am Investitionsverhalten wird deutlich, in welchem Maße die Städte gezwungen waren, ihre freiwilligen Aufgaben einzuschränken, um die steigenden Belastungen im Rahmen ihrer sozialen Leistungen aufzufangen und auf die rückläufigen Investitionszuweisungen des Landes bzw. Bundes - sie wurden um ein Viertel zurückgeführt - zu reagieren. Auch die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Schlüsselzuweisungen hielt längst nicht Schritt mit diesen Belastungen; dabei haben die

Schlüsselzuweisungen per saldo stärker zugenommen als die Steuereinnahmen. Hingegen konnten die Einnahmen aus Gebühren kräftig gesteigert werden.

Der Verlauf der Personal- und Investitionsausgaben ebenso wie der Gebühreneinnahmen liefern einen Hinweis darauf, dass die kreisfreien Städte vieles versucht haben, um ihrer Finanzmisere zu begegnen. Dennoch mussten sie immer wieder hohe Finanzierungsdefizite hinnehmen. Lediglich 2002 konnte ein Überschuss erzielt werden, allerdings nur, weil außerordentlich hohe Privatisierungserlöse vereinnahmt wurden. Zuletzt haben sich die finanziellen Perspektiven der kreisfreien Städte etwas aufgehellt, weil die Gewerbesteuererinnahmen in die Höhe geschneit sind und deutlich über dem Niveau des Jahres 2000 gelegen haben. Ende 2004 waren die kreisfreien Städte mit 644 Euro je Einwohner verschuldet; dies waren 17 % höhere Schulden als im Jahre 2000. Allerdings liefert der Schuldenstand keine hinreichenden Informationen über das tatsächliche Ausmaß der Verschuldung, da die Kassenkredite definitionsgemäß nicht hinzugerechnet werden. Normalerweise dienen sie nur zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, sind also sehr kurzfristiger Natur. Wenn die Gemeinden verstärkt solche Kredite aufnehmen, ist dies sicherlich auch ein Zeichen dafür, dass die Geldmarktzinsen sehr niedrig sind. Noch mehr ist diese Entwicklung allerdings Ausdruck davon, dass die Verwaltungshaushalte zunehmend defizitär sind, d.h. die „goldene“ Verschuldungsregel, wonach lediglich Kredite zur Finanzierung kommunaler Investitionsausgaben aufgenommen werden dürfen, nachhaltig gestört ist.

Die finanzielle Entwicklung der kreisangehörigen Gemeinden verlief - gemessen am Finanzierungssaldo je Einwohner - deutlich günstiger als im kreisfreien Raum. Dies lag daran, dass sie im Gegensatz zu den großen Städten ihre Ausgaben per saldo kürzten. Zwar gerieten auch die kreisangehörigen Gemeinden 2001 in die roten Zahlen, doch war das Ausmaß in all den Jahren sehr viel geringer als in den großen Städten. Dies zeigt sich auch am Schuldenstand, der sich über all die Jahre kaum verändert hat, allerdings nicht sehr viel niedriger als in den Städten ist. Ein gewaltiger Unterschied besteht bezüglich der Kassenkredite, die zwar ausgedehnt wurden, doch hier eine untergeordnete Rolle spielen, so dass in der Gesamtbetrachtung sehr wohl große Differenzen gegenüber dem kreisfreien Raum erkennbar sind.

Im Vergleich zu den kreisfreien Städten sind im Beobachtungszeitraum die Steuereinnahmen kaum gestiegen. Unterschiede zeigen sich insbesondere bei der Gewerbesteuer; sie deuten darauf hin, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den Ballungsräumen günstiger verlief. Dennoch sind die laufenden und investiven Zuweisungen des Landes an die kreisangehörigen Gemeinden stärker zurückgeführt worden. Auch die kreisangehörigen Gemeinden waren gezwungen, bei den Investitionsausgaben kräftig zu streichen, doch fiel der Rückgang etwas weniger stark aus. Die Personalausgaben sind ebenfalls schwächer zurückgegangen als in den großen Städten, während die laufenden Sachaufwendungen - anders als im kreisfreien Raum - nicht zugenommen haben, sondern rückläufig waren.

Die Landkreise gerieten erst am Ende des Beobachtungszeitraums in finanzielle Schwierigkeiten, als die Ausgaben kräftig ausgeweitet wurden. Gestiegen sind insbesondere die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe, die einen sehr viel größeren Raum einnehmen als in den Haushalten der kreisangehörigen Gemeinden. Auch die Landkreise mussten erhebliche Einbußen bei den Zuweisungen des Landes, insbesondere denen für Investitionen, hinnehmen. Anders als die Gemeinden verfügen die Landkreise über keine eigenen Steuereinnahmen. Neben den Zuweisungen des Landes, die zum großen Teil einwohner- und flächenabhängig gewährt werden, finanzieren sie sich vor allem aus der Kreisumlage. Die Einnahmen aus dieser Quelle hängen nicht nur von den Umlagesätzen ab, sondern werden auch von den jeweiligen Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen bestimmt. Trotz gesunkener Zuweisungen stellt sich das Schuldenproblem auf dieser Ebene in sehr viel abgeschwächter Form.

Vergleicht man die kreisangehörigen Gemeinden nach Landkreisen, so zeigen sich beträchtliche Unterschiede in den Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben (Tabelle 26). Ein eindeutiges Erklärungsmuster für diese Diskrepanzen ist nicht erkennbar. Mit Abstand am höchsten waren im Jahre 2004 die Ausgaben in den Gemeinden des Spree-Neiße-Kreises (2127 Euro), während im Landkreis Oberhavel die Ausgaben lediglich 1440 Euro je Einwohner betrugen. Allerdings handelt es sich bei den Ausgaben des Spree-Neiße-Kreises um einen Ausreißer,⁴² im Jahre 2000 waren dort die

⁴² Im Jahre 2004 wurde für ein einzelnes Unternehmen ein besonderer Landeszuschuss gewährt.

Ausgaben sehr niedrig. Eine Erklärung für die Unterschiede könnte in der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Landkreisen gesehen werden. Doch korrelieren hohe Pro-Kopf-Ausgaben in den Gemeinden nicht unbedingt mit entsprechend niedrigeren Ausgaben in den Landkreisen, selbst wenn dies in Teilbereichen wie den sozialen Leistungen der Fall ist. Auch sind die Differenzen nur zum Teil Ausfluss der Unterschiede auf der Einnahmenseite. Hier ist die Streubreite geringer als auf der Ausgabenseite, und die Rangfolge korrespondiert bedingt mit der Höhe der Ausgaben.

Folgt man der Grundidee des kommunalen Finanzausgleichs, so sollten Finanzbedarf und Finanzkraft der Kommunen in Übereinstimmung gebracht werden: Der Finanzausgleich dient primär dazu, die eigenen Finanzquellen der Gemeinden aufzustocken, damit sie ihre Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben erfüllen können. Demnach sollten in steuerstarken Gemeinden die Zuweisungen des Landes eine weniger bedeutsame Rolle spielen als in steuerschwachen Kommunen und umgekehrt. Tatsächlich kompensieren in Brandenburg die Zuweisungen des Landes teilweise die Steuerkraftunterschiede, ein eindeutiges Verhältnis von Steuereinnahmen und Zuweisungen des Landes ist aber nicht erkennbar (Abbildung 2). Es verbleiben Diskrepanzen, und diese sind gewollt bzw. „systemimmanent“: Zum einen wird der Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft nicht vollständig ausgeglichen, zum anderen wird die Schlüsselmasse einwohnerabhängig bzw. in Abhängigkeit von der Fläche verteilt; dabei wird aufgrund der Datenlage nicht die aktuelle Steuerkraft zugrundegelegt, sondern die Steuerkraft des Jahres t-2. Dieser Verteilungsmodus liefert im Übrigen die Erklärung für einen Teil der Differenzen auf der Ausgabenseite.

Noch ein Blick auf die Entwicklung im gerade abgelaufenen Jahr 2005. Es zeigt sich, dass sich die Finanzlage auf allen Ebenen spürbar verbessert hat. Dennoch zeigen sich erhebliche Diskrepanzen beim Finanzierungssaldo. Die kreisangehörigen Gemeinden haben beachtliche Finanzierungsüberschüsse erzielt, während die kreisfreien Gemeinden zwar ihr Defizit nahezu halbierten, dennoch mit 111 Euro je Einwohner im Minus gestanden haben. Auch die Landkreise schlossen defizitär ab, wobei sie ihr Defizit von 53 Euro je Einwohner auf 16 Euro reduzierten. In besonderem Maße waren die Landkreise von den Umstellungen bei der Sozial- und Ju-

gendhilfe betroffen, denn 2005 waren hier die Ausgaben mehr als doppelt so hoch wie im Jahr zuvor. Allerdings konnten die Kreise auch hohe Mehreinnahmen, teils vom Land, teils aus der Kreisumlage, verbuchen. Noch höher fiel das Plus der Landeszuweisungen bei den kreisfreien Städten aus.

6.2 Äußerer Entwicklungsraum und innerer Verflechtungsraum

Wirtschaft und Bevölkerung in Brandenburg entwickeln sich nicht einheitlich, vielmehr zeigt sich seit Bestehen des Landes eine disparate Entwicklung zwischen engerem Verflechtungsraum, also dem „Speckgürtel“ von Berlin, und äußerem Entwicklungsraum. In der Peripherie schrumpften im Beobachtungszeitraum Wirtschaft und Wohnbevölkerung, im Umland Berlins waren die Wachstumsraten positiv. Damit steht die Förderpolitik vor einem gewaltigen Entscheidungsproblem: Sollen primär die Wachstumszentren und damit die Motoren für die Entwicklung des gesamten Raums gestärkt werden, indem dort der Infrastrukturausbau forciert wird? Günstige Standorteigenschaften und wachsende Bevölkerung erhöhen die Nachfrage nach öffentlichen Gütern. Doch in welchem Maße kann (soll) ein Ausgleich zwischen beiden Teilregionen von der Politik angestrebt werden?

Die günstigere Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung im engeren Verflechtungsraum hat sich auch in den kommunalen Haushalten niedergeschlagen (Tabelle 27). Allerdings wirken sich die großen Diskrepanzen im Steueraufkommen - im berlinnahen Raum betrugen zuletzt die Steuereinnahmen 429 Euro pro Kopf der Bevölkerung, im berlinfernen Raum waren es nur 308 Euro - weder im Niveau noch in der Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen aus. Vielmehr verfügten die Kommunen in der Peripherie per saldo über höhere Pro-Kopf-Einnahmen, da ihnen erheblich höhere Zuschüsse vom Land zugeflossen sind: In den Jahren 2000 und 2004 erhielten sie je Einwohner 683 Euro bzw. 652 Euro, während die Gemeinden im engeren Verflechtungsraum nur 511 bzw. 449 Euro verbuchen konnten. Im Beobachtungszeitraum hatte also die Politik das Entscheidungsproblem eindeutig zugunsten des äußeren Entwicklungsraumes gelöst; die steuerlichen Mindereinnahmen wurden durch die Dotationen des Landes mehr als ausgeglichen.

Ein Blick auf die Ausgabenseite zeigt, dass die Gemeinden im äußeren Entwicklungsraum mit zuletzt 2023 Euro je Einwohner merklich höhere Beträge ausgaben als die Kommunen im Speckgürtel. Nicht nur im Verwaltungshaushalt, auch im Vermögenshaushalt waren die Ausgaben höher. Dabei zeigt sich im Zeitablauf, dass die Gemeinden noch zu Beginn des Beobachtungszeitraums im engeren Verflechtungsraum höhere Investitionsausgaben tätigten als im äußeren Entwicklungsraum, dann aber diese Ausgaben massiv und sehr viel stärker zurückführten. Auch die Gesamtausgaben der Gemeinden im engeren Verflechtungsraum wurden deutlich gekürzt, während die peripheren Gemeinden ihre Ausgaben per saldo noch steigerten. Im engeren Verflechtungsraum konnten die Finanzierungsdefizite von 81 Euro je Einwohner auf 41 Euro gesenkt werden, während sie im äußeren Entwicklungsraum noch deutlich, von 102 Euro auf 249 Euro je Einwohner, gestiegen sind.

Alles in allem macht die Entwicklung deutlich, dass die Kommunalfinanzen in beiden Teilräumen von dem Ausgleichsgedanken dominiert wurde – die geringere Steuerkraft in der Peripherie wurde durch die Zuweisungen des Landes überkompensiert, vor allem, weil in diese Regionen umfangreiche Fördermittel außerhalb der steuerkraftabhängigen Verteilung der Schlüsselmasse geflossen sind. Ein wichtiger Grund für die verbleibenden Disparitäten ist aber auch die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung selbst gewesen. Im Beobachtungszeitraum war der Zufluss an Finanzmitteln im äußeren Entwicklungsraum offenbar nicht an den starken Bevölkerungsrückgang dort gekoppelt (die Zahl der Einwohner ist um 90 000 bzw. 5,4 % gesunken), während die Zuflüsse im engeren Verflechtungsraum nicht Schritt hielten mit dem Zuzug an Einwohnern (um insgesamt 60 000 bzw. 6,3 %). Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage, wie die politischen Entscheidungsträger auf die massiven demografischen Probleme reagieren sollen, eine herausragende Bedeutung. Die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs kann davon nicht unberührt bleiben.

7 Finanzausgleichsmasse und kommunale Säulen

Die Entwicklung der Zuweisungen des Landes in den Jahren 2003 und 2004 hat nicht unerheblich zu den kommunalen Finanzproblemen beigetragen. Dadurch wurden auch horizontale Verteilungskonflikte ausgelöst. Doch ist die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse grundsätzlich streitbefangen; dies liegt in der Natur der Sache. Auch ihre Aufteilung auf die einzelnen Zuweisungsarten und auf die verschiedenen kommunalen Träger verursacht immer wieder Auseinandersetzungen. So sind zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum die Interessen vielfach verschieden gelagert, und innerhalb des kreisangehörigen Raums sind wiederum Verteilungskonflikte zwischen den Gemeinden und den jeweiligen Landkreisen zu lösen.

Für die Dotierung der Zuweisungen wird im Prinzip überall eine normierte durchschnittliche Ausgabenbelastung in Form einer Ausgangs- oder Bedarfsmesszahl ermittelt und der jeweiligen Finanzkraft (Steuerkraft- bzw. Umlagekraftmesszahl) gegenübergestellt. Dabei kommt es in der Regel zu einer „Unterdeckung“, die teilweise ausgeglichen wird. Eine zentrale Stellgröße ist der sog. Grundbetrag. Dieser Grundbetrag wird in einem iterativen Verfahren so berechnet, dass die vom Land bereitgestellte Schlüsselmasse vollständig „aufgebraucht“ wird. Einflussgrößen in diesem Verteilungsprozess sind das zur Verfügung stehende Volumen (die Schlüsselmasse), die Steuerkraft, das Maß des Ausgleichs (Ausgleichsquote) sowie der Finanzbedarf (Gesamtansatz).⁴³

Zunächst ist die Frage zu klären, nach welchen Kriterien die Teilschlüsselmassen, die für die einzelnen Ebenen zur Verfügung stehen, gebildet werden. In jedem Falle muss die Quotierung nach einheitlichen und sachlich vertretbaren Maßstäben erfolgen; dabei sollte ein hohes Maß an Transparenz gewährleistet sein. In der Praxis hat sich in dieser Frage eine „Pfadabhängigkeit“ eingespielt, d.h. die Quoten werden in der Regel nur verändert, wenn sich signifikante Statusänderungen zwischen den verschiedenen Trägern ergeben - letztlich sind die Quoten das Resul-

⁴³ Grundbetrag = (Steuerkraftmesszahl + (Schlüsselmasse/Ausgleichsquote))/Gesamtansatz. Der Gesamtansatz wird durch den sog. Hauptansatz und die Nebenansätze bestimmt.

tat historischer Entscheidungen und Entwicklungen. Dies gilt auch für Brandenburg. Ihr Umfang wurde einst anhand der wahrgenommenen Aufgaben politisch festgelegt, wobei der Finanzbedarf auf Schätzungen beruhte. Die finanzielle Entwicklung in den kreisfreien Städten, aber auch in den Landkreisen lässt die Frage aufkommen, ob die Quoten nicht neu justiert werden müssen.

Anders als in vielen anderen Bundesländern erhalten die kreisfreien Städte Brandenburgs eine separate Schlüsselmasse. Gedanklich dient sie als Ausgleich dafür, dass die kreisfreien Städte auch Aufgaben erfüllen, die im kreisangehörigen Raum von den Landkreisen wahrgenommen werden; durch die Einbeziehung dieser Vorwegzuweisungen werden beide Ebenen methodisch gleichbehandelt. Zugleich haben die kreisfreien Städte Anspruch auf die Teilschlüsselmasse, die für alle Gemeinden vorgesehen ist, so dass sie aus zwei Töpfen finanziert werden. Auch den Landkreisen werden separat Mittel zugewiesen. Als Begründung für dieses gesonderte Ausgleichsverfahren lassen sich die unterschiedlichen Aufgabentypen anführen, die von den einzelnen kommunalen Ebenen wahrgenommen werden. Auf Anteile umgerechnet entfallen, folgt man dem Finanzausgleichsgesetz vom 29.6.2004, auf die kreisfreien Städte 3,6 % (für Kreisaufgaben), auf die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte 70,7 % (für Gemeindeaufgaben) und auf die Landkreise 25,7 % der Schlüsselmasse. Da die Landkreise über keine eigenen Steuereinnahmen verfügen und die Schlüsselzuweisungen nicht ausreichen, die Kreisaufgaben zu finanzieren, müssen die kreisangehörigen Gemeinden eine Umlage abführen. Je mehr Aufgaben der Landkreis erfüllt, um so höher wird der Umlagesatz sein; er ist für alle Gemeinden eines Kreises bezogen auf die Zahl der Köpfe gleich hoch.

8 Zur Ermittlung des Finanzbedarfs und der Steuerkraft

8.1 Grundsätzliche Überlegungen

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, nach welchen Kriterien der Finanzbedarf der einzelnen Kommunen bestimmt wird. Hierbei stehen sich zwei Konzepte gegenüber, nämlich die „Hauptansatzstaffel“, die einen mit der Gemeindegröße ansteigenden Faktor zur Gewichtung der Einwohnerzahlen zum Ausdruck bringt, und der „Zentrale-Orte-Ansatz“, der die zentralörtlichen Belastungen in den Focus nimmt. In beiden Ansätzen dient die Bevölkerung als Bedarfsindikator; insofern besteht bis zu einem gewissen Grade ein konkurrierendes Verhältnis zwischen beiden Ansätzen. Während die Hauptansatzstaffel auf die Gemeindegewohner abstellt, zielt der Zentrale-Orte-Ansatz im Grundsatz auf die Einwohner im gesamten Verflechtungs- und Einzugsbereich. Der Ansatz in Brandenburg versucht beide Aspekte zu berücksichtigen.

In der Hauptansatzstaffel findet die These ihre Umsetzung, wonach eine höhere Bevölkerungszahl einen höheren Finanzbedarf je Einwohner verursacht. Dieser Tatbestand sticht sofort ins Auge, wenn man die Ausgaben der Kommunen in Deutschland nach Gemeindegrößenklassen analysiert. Erklärt wird dieses Phänomen vor allem damit, dass in größeren Gemeinden nicht nur der Umfang der ökonomischen Aktivitäten und damit das Steueraufkommen höher ist, sondern auch höhere Pro-Kopf-Ausgaben notwendig sind. Faktisch erhalten sie über den Finanzausgleich einen Teil dieser Einnahmen, die in den Steuerverbund geflossen sind, zurück. Dieser Rückfluss ist erforderlich, um ballungsbedingte Mehrbelastungen zu tragen. Sie resultieren nicht nur aus höheren Kosten je Inputfaktor, wie z.B. höhere Bodenpreise oder höhere Lohnkosten. Auch ein größeres Angebot an sozialen Einrichtungen, Maßnahmen zur Bekämpfung der höheren Kriminalität, das Vorhalten gut ausgebauter Verkehrswege und -systeme zählen dazu, ebenso das Angebot an Gesundheitseinrichtungen, Schulen oder Kultureinrichtungen. Teilweise resultiert das Angebot also daher, dass die größeren Gemeinden zentralörtliche Funktionen wahrnehmen.

Die Produktion dieser Leistungen konzentriert sich auf verdichtete Räume, denn in dünn besiedelten Gebieten lohnt sich wegen zu hoher Start- bzw. Fixkosten das Angebot nicht. Teilweise sind höhere Aufwendungen auch deshalb erforderlich, weil sich in den Ballungsräumen die „Verlierer“ der wirtschaftlichen Entwicklung sammeln. Ein Beispiel sind die Belastungen durch die Sozialhilfe, ein anderes die höheren Aufwendungen für die Betreuung von Jugendlichen an den sozialen Brennpunkten.

In der Regel nehmen also die größeren Gemeinden zentralörtliche Funktionen wahr, so dass sich dies auch in der Hauptansatzstaffel niederschlägt. Dennoch ist es möglich, dass die Zentralörtlichkeit - verstanden als ein flächendeckendes, hierarchisches System von Orten, die kommunale Leistungen für ihr Umland erbringen - durch die Einwohnerwertung nur unzureichend abgebildet wird. Dies ist dann der Fall, wenn die Stellung der Gemeinde in der zentralörtlichen Hierarchie nicht der Einwohnerzahl entspricht, etwa eine vergleichsweise kleine Gemeinde eine herausgehobene zentralörtliche Ausstrahlung aufweist. In Brandenburg gilt dies beispielsweise für Seelow und Belzig. Umgekehrt können Orte, die in der Nähe von Ballungsgebieten mit entsprechend zentralörtlichen Einrichtungen liegen, auf das eigenständige Angebot solcher Leistungen verzichten. Der Zentrale-Orte-Ansatz fußt auf der Vorstellung, dass die kommunalen Leistungen nicht nur von den Gemeindegewohnern, sondern auch von den Einwohnern im Einzugsbereich dieser Gemeinden („Mantelbewohner“) in Anspruch genommen werden, es also zu sog. Spillovers kommt. Dabei folgt die Klassifizierung der Hierarchie der in den Landesentwicklungsplänen festgelegten zentralen Orten. Im Prinzip werden für alle Einwohner gleich hohe Pro-Kopf-Ausgaben als Grundbedarf reklamiert; hinzu treten in Abhängigkeit von der zentralörtlichen Bedeutung gestaffelte Bedarfe. Auch der Zentrale-Orte-Ansatz steht vor dem Problem der Gewichtung, denn es müssen die zentralörtlichen Funktionen in der Hierarchie bewertet werden. Ebenso steht auch dieser Ansatz vor dem Problem, dass Orte gleicher Zentralität in Abhängigkeit ihrer Lage im Raum unterschiedlich intensiv bestimmte Aufgaben wahrnehmen müssen; beispielsweise hat ein solitäres Oberzentrum umfangreichere Aufgaben zu erfüllen als solche Zentren, die sich arbeitsteilig ergänzen können.

Die Diskussion um die adäquate Messung des Finanzbedarfs der einzelnen Gemeinden bezieht sich einmal auf die Frage, ob der Einwohnerbezug ein hinrei-

chender Maßstab ist, und zum anderen darauf, dass der Versuch, den Bedarf empirisch zu messen, mit dem Problem des Zirkelschlusses behaftet ist.⁴⁴ Das Verfahren der Hauptansatzstaffel wird insbesondere deshalb kritisiert, weil in der Vergangenheit beobachtete Werte für die zukünftige Ausgabenentwicklung zugrundegelegt werden, die Ex-post-Daten aber auch den Umfang der in der Vergangenheit verfügbaren Finanzmittel reflektieren, d.h. beobachtbare Ausgabenunterschiede auch das Resultat einer verschwenderischen Ausgabenpolitik sein können. Es sei kaum möglich, zwischen „objektiven“ und politisch motivierten Unterschieden zu trennen, folglich sei es kaum möglich, den Finanzbedarf objektiv zu bestimmen. Dem wird entgegengehalten, dass die Ausgaben der Vielzahl von Gemeinden in die Betrachtung einbezogen würden und die durchschnittlichen Ausgaben der jeweiligen Gemeindegrößenklassen nicht nur in einem Jahr, sondern in einem Zeitraum zugrundegelegt würden. Zudem gehe es bei der Konstruktion der Hauptansatzstaffel allein um die Festlegung von Bedarfsrelationen zwischen den Gemeinden. Da alle Gemeinden berücksichtigt werden, dürfte ein mögliches „Fehlverhalten“⁴⁵ einzelner Gemeinden im Gesamtergebnis der Bedarfsfestlegung kaum zu Buche schlagen.

Die Kritiker der Hauptansatzstaffel wenden u.a. ein, dass in wichtigen Aufgabenbereichen Größennachteile allenfalls innerhalb eines bestimmten Wertebereichs unterstellt werden können und nicht selten U-förmige Kostenfunktionen anzutreffen seien: So geht im Rettungswesen, der Schülerbeförderung, oder im ÖPNV eine abnehmende Siedlungsdichte mit steigenden Kosten pro Kopf der Bevölkerung einher. In verdichteten Räumen wiederum sind vielfach degressive Kostenverläufe anzutreffen, weil die Einrichtungen besser ausgelastet werden können. Dies dürfte insbesondere dort der Fall sein, wo sog. Umlandgemeinden, die von der Nähe zu Ballungszentren profitieren, nur in solchen Aufgabenfeldern Leistungen anbieten, in denen eine hohe Nachfrage besteht (Ver- und Entsorgung, Kindergärten, Schulen).

Aus der Kritik an der Dominanz der Einwohnerwertung resultiert der Vorschlag, dass der Bedarf besser anhand von problem- oder aufgabenbezogenen Einzelindikatoren (z.B. Schüler, Arbeitslose, Fläche, Gemeindegröße, Alter) abgebildet

⁴⁴ Vgl. im Einzelnen D. Vesper: Kommunalfinanzen..., a.a.O., S.32 ff und die dort angegebene Literatur.

⁴⁵ Eben im Sinne einer verschwenderischen Ausgabenpolitik oder aufgrund einer hohen Finanzkraft, die zumeist auch höhere Ausgaben nach sich zieht.

werden könne. Das Problem hierbei ist, dass die benötigten Daten nicht immer in gemeindescharfer Abgrenzung verfügbar sind. Gleichwohl wird die Dominanz der Einwohnerwertung als Problem in den bestehenden Ausgleichssystemen wahrgenommen und durch die Bildung sog. Nebenansätze, die spezifische Bedarfe berücksichtigen sollen, gelockert. Hierbei kommt es entscheidend darauf an, dass nur wenige, um so aussagekräftigere Sonderbedarfstatbestände Berücksichtigung finden. Sie müssen in der Lage sein, relevante spezifische Belastungen als zusätzliche Information in das System einzuspeisen, d.h. die Ansätze sollten sich nicht gegenseitig beeinflussen.⁴⁶ Beispielsweise betont ein spezieller Schullastenansatz die zentralörtlichen Funktionen. Wollte man zusätzlich einen Zentrale-Orte-Ansatz im kommunalen Finanzausgleich installieren, müsste natürlich zuvor die Wirkung des Schullastenansatzes auf die Zentralörtlichkeit berücksichtigt werden, da Schulen ein wichtiges Indiz für zentralörtliche Funktionen sind. In jedem Fall sollte vermieden werden, dass Sonderbedarfe jeder Art berücksichtigt werden und damit die Durchsetzung von Partikularinteressen befördert wird; ansonsten würde das System allzu strategieanfällig. Grundsätzlich sollte bei der Berücksichtigung von Sonderbedarfen beachtet werden, dass die speziellen Zuweisungen des Landes nur subsidiäre Bedeutung haben sollten, wenn die Wahrnehmung der Aufgabe den Gemeinden obliegt; ansonsten besteht die Gefahr allokativer Verzerrungen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Gründe der Einfachheit, Transparenz und Praktikabilität für den Einsatz der Hauptansatzstaffel sprechen. Die empirisch orientierte Bedarfsermittlung mag Schwächen aufweisen, doch auch in anderen Konzepten müssen der Bedarf empirisch gemessen und Maßstäbe festgelegt werden; im anderen Falle dürften normative Vorstellungen bestimmend sein. Die Dominanz der Einwohnerwertung kann durch geeignete Nebenansätze gemildert werden. In der Praxis ist dies durchgängig der Fall. Doch ist darauf zu achten, dass durch die Berücksichtigung von Sonderbedarfen die Wirksamkeit des Hauptansatzes nicht zu stark eingeschränkt wird, da ansonsten die Vorteile dieses Ansatzes verloren zu gehen drohen. Grundsätzlich können auch die zentralörtlichen Funktionen, soweit sie nicht durch die Hauptansatzstaffel abgebildet werden, als Nebenansatz berücksich-

⁴⁶ Ein Nebenansatz sollte möglichst viele Gemeinden umfassen, quantitativ bedeutsam sein und der Bedarf sollte nicht durch den Hauptansatz bereits abgedeckt werden.

tigt werden. Wie im Einzelnen die Messung des Finanzbedarfs erfolgt, hängt nicht zuletzt von den landestypischen Gegebenheiten ab.

8.2 Ermittlung des Finanzbedarfs der Städte und Gemeinden in Brandenburg

8.2.1 Hauptansatz

Gemäß dem neuen Finanzausgleichsgesetz des Landes Brandenburg (BbgFAG) wird der Finanzbedarf für die Gemeinden nach der Hauptansatzstaffel bestimmt; zugleich werden für die zentralörtlichen Gemeinden Mindestsätze für die Einwohner festgelegt. Für die Landkreise wird der Bedarf aus der Zahl der „natürlichen“ Einwohner und der Fläche des Landkreises abgeleitet. Bei Gemeinden beträgt die Staffel

bis zu 2500 Einwohnern	100 %
7500 Einwohnern	103 %
15000 Einwohnern	108 %
35000 Einwohnern	118 %
45000 Einwohnern	123 %
55000 Einwohnern	128 %

Für die kreisfreien Städte lag der Ansatz im Jahre 2004 bei 138 %, im neuen Finanzausgleich sind 140 % festgelegt worden.

Die Basis für die brandenburgische Hauptansatzstaffel bildet der sog. Zuschussbedarf IIa, der die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, die aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden, erfasst. Allgemeine Deckungsmittel sind die Realsteuern, der Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Schlüsselzuweisungen. Nicht berücksichtigt werden die Gebühreneinnahmen, da sie der Finanzierung spezifischer Ausgaben dienen. Außer Ansatz bleibt auch der schulische Bereich, weil im Rahmen des Schullastenausgleichs gesondert Mittel bereitgestellt werden.

Nicht nur der einwohnerabhängige Finanzbedarf wird in Brandenburg finanzkraftabhängig ausgeglichen (indem der Finanzbedarf der Finanzkraft gegenübergestellt wird). Dies gilt implizit auch - zumindest teilweise - für die zentralörtlichen Belastungen, die in der Hauptansatzstaffel integriert sind. In Brandenburg werden für die-

sen Zweck in der Einwohnerstaffel in Abhängigkeit von der landesplanerischen Zentralitätseinstufung Mindestwerte vorgegeben. Für eine Gemeinde, die als Kleinstzentrum fungiert, gelten mindestens 103 %, für eine Gemeinde, die Grundzentrum ist, 113 %, für eine Gemeinde, die als Mittelzentrum eingestuft ist, mindestens 118 %, für die sog. Regionalen Entwicklungszentren außerhalb des engeren Verflechtungsraums mindestens 122 % und für die großen kreisangehörigen Städte mindestens 123 %. Im Jahre 2006 werden 48 Mill. Euro über den Zentrale-Orte-Ansatz verteilt, dies entspricht 4,5 % aller Schlüsselzuweisungen.

8.2.2 Nebenansätze

Die brandenburgischen Finanzausgleichsregelungen für die Gemeinden berücksichtigen - neben der Zentralörtlichkeit, die finanzkraftabhängig im Hauptansatz abgegolten wird - zwei Sonderbedarfe, nämlich den Schullastenausgleich sowie den Sozial- und Jugendhilfelausgleich. Beide Nebenansätze werden unabhängig von der Finanzkraft der einzelnen kommunalen Ebenen gewährt.

Bis zum Jahre 2004 wurden die Ansprüche im Rahmen des *Soziallastenansatzes* anhand der Arbeitslosenzahlen geregelt; sie wurden als ein repräsentativer Indikator für die Bedürftigkeit der Kommunen angesehen. Dabei wurden die Arbeitslosen in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit gewichtet. Die Ansprüche wurden wie der Hauptansatz finanzkraftabhängig ermittelt. Allerdings spielte der Soziallastenansatz mit einem Anteil von rund 6 % des Gesamtansatzes eine nur untergeordnete Rolle; hierbei wurden nur die Lasten der Gemeinden, nicht jedoch die der Landkreise ausgeglichen. Zwar sieht auch das neue Finanzausgleichsgesetz einen Soziallasten- sowie Jugendhilfelausgleich vor; doch dient er ausschließlich zum Ausgleich der Belastungen der kreisfreien Städte und Landkreise.⁴⁷ Im Gegensatz zur alten Regelung werden die Mittel bedarfs- und nicht mehr finanzkraftabhängig verteilt. Das größere Volumen ist darauf zurückzuführen, dass infolge von Hartz IV das Land Mittel aus den sog. Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen des Bundes an die Gemeindeebene weiterleitet.

⁴⁷ Die Verteilung der Zuweisungen richtet sich teilweise nach der Zahl derjenigen Einwohner, die über 65 Jahre und unter 21 Jahre alt sind; diese Bevölkerungsgruppen werden mit jeweils 25 % gewichtet. Die andere Hälfte des Betrages wird entsprechend der nachgewiesenen Kosten der Periode t-2, also der effektiven Belastungen in jenem Jahr, verteilt.

Quantitativ bedeutsam sind die Mittel, die für den Schullastenausgleich bereitgestellt werden. Es gehört zu den originären Aufgaben der Gemeinden, für den Bau (Investitionen) und den Unterhalt (Sachaufwand) von Schulen zu sorgen. Insgesamt wenden die brandenburgischen Gemeinden etwa 420 Mill. Euro für die Schulen auf, davon werden 85 Mill. Euro, also rund ein Fünftel, vom Land erstattet. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt entsprechend der Schülerzahlen in den verschiedenen Schularten, wobei einige der Schulen „veredelt“ werden. Maßstab ist - wie bei den Schlüsselzuweisungen - ein sog. Grundbetrag je Schüler. Dieser Grundbetrag je Schüler wird im Zeitablauf - entsprechend der Kostenentwicklung - fortgeschrieben; als Schülerzahlen werden aktuelle Prognosewerte zugrundegelegt. Für das Jahr 2005 wurde der Grundbetrag auf 266 Euro festgelegt. Die allgemeinbildenden Schulen mit Ausnahme der Ganztagsschulen werden mit 100 % gewichtet, während die Schüler der Ganztagsschulen mit 120 % in die Verteilungsrechnung eingehen. Berufliche Bildungsgänge in Vollzeitform schlagen mit 130 %, solche in Teilzeitform mit 50 % zu Buche. Das Gewicht der speziell geförderten Schüler und behinderten Schüler ist sehr viel höher und reicht bis zu 900 %. Der Schullastenausgleich wird den Gemeinden und Landkreisen gewährt, die zu Beginn des Haushaltsjahres Träger der Schulen sind.

Betrachtet man die Verteilung der Schullastenausgleichsmittel nach der zentralörtlichen Gliederung, so zeigen sich zum Teil ausgeprägte Unterschiede (Tabelle 28). Sehr groß sind die Differenzen zwischen den kreisfreien Städten und den übrigen Orten. Auch stechen die geringen Beträge für die Kleinzentren ins Auge, während die Mittel für die übrigen Zentren nur wenig streuen. In die kreisfreien Städte (Oberzentren) fließen 41 Euro je Einwohner, in die Großen kreisangehörigen Gemeinden, die Mittel- und Grundzentren jeweils etwa 20 Euro je Einwohner und in die Kleinzentren rund 14 Euro je Einwohner.

8.2.3 Prüfung der Hauptansatzstaffel für die Gemeinden

Die Spreizung der Hauptansatzstaffel beruht auf den gemeindegrößenklassenabhängigen Berechnungen des Zuschussbedarfs Ila. In Tabelle 29 ist der Zuschussbedarf der brandenburgischen Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen dargestellt, und zwar sowohl für die einzelnen Jahre des Beobachtungszeitraums als

auch für den Durchschnitt der Jahre; in Abbildung 3 findet sich eine grafische Darstellung. Die Ergebnisse zeigen eine eher geringe Spreizung der Bedarfsrelationen in den kleinen Gemeinden. Markantere Unterschiede treten erst in den Gemeinden mit mehr als 15000 Einwohnern auf; einen Ausreißer bilden die Gemeinden mit 3000 bis 4000 Einwohnern. Von da an steigt der Zuschussbedarf vergleichsweise stark. Diese Verteilung deutet darauf hin, dass alle Gemeinden einen Grundbedarf je Einwohner abdecken und dass größere Gemeinden aufgrund ihrer Stellung in der Hierarchie, also vor allem ihrer Zentralörtlichkeit, zusätzliche Leistungen bereitstellen.

Analysiert man den Zuschussbedarf nach Aufgabenbereichen und Gemeindegrößenklassen für das Jahr 2004, so zeigt sich, dass der Zuschussbedarf im Bereich der Allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) am höchsten ist (Tabelle 30). Dieser Zuschussbedarf nimmt in den kleinen Gemeinden einen degressiven Verlauf, ehe er sprunghaft steigt. Auch in den mittleren Größenklassen ist ein degressiver Verlauf erkennbar. In den großen Gemeinden weist der Bedarf dann steil nach oben. Ins Auge sticht der hohe Zuschussbedarf der kreisfreien Städte im Bereich der Sozialen Sicherung (Einzelplan 4). Die Diskrepanzen sind vor allem Ausdruck davon, dass im kreisangehörigen Raum die Landkreise Träger der Sozial- und auch vieler Einrichtungen der Jugendhilfe sind. Dennoch ist auch im kreisangehörigen Raum der Zuschussbedarf eindeutig größenklassenabhängig verteilt, was auf die Einrichtungen der Jugendhilfe zurückzuführen ist. Ein Vergleich der kreisfreien Städte und der Landkreise (als Träger) zeigt, dass in den Städten der Zuschussbedarf in der Sozial- und auch Jugendhilfe sehr viel höher ist. Einen eindeutig größenklassenabhängigen Verlauf weist auch der kulturelle Bereich (Einzelplan 3) auf, also dort, wo die Gemeinden in besonderer Weise freiwillige Leistungen anbieten. Ähnlich deutlich ist das Bild im Bereich der Öffentlichen Ordnung (Einzelplan 1). Etwas unstetiger ist die Verteilung im schulischen Bereich (Einzelplan 2), im Bereich Sport und Erholung (Einzelplan 5) sowie in den kommunalen Einrichtungen (Einzelplan 7), doch sind auch hier größenabhängige Bezüge erkennbar. Vergleichsweise gering ausgeprägt sind die Unterschiede im Verkehrssektor (Einzelplan 6). Geschmälert wird der Bedarf durch die Aktivitäten der Wirtschaftsunternehmen (Einzelplan 8), die in der Summe Überschüsse erzielen, die aber in Abhängigkeit von der Gemeindegröße kleiner werden; die kreisfreien Städte müssen sogar Zuschüsse leisten.

Insgesamt wird der größenklassenabhängige Vergleich dadurch eingeschränkt, dass im kreisangehörigen Raum eine Reihe kommunaler Leistungen von den Landkreisen wahrgenommen werden. Dies beeinträchtigt auch die Aussagekraft des Indikators „Zuschussbedarf IIa“ als Grundlage für die Spreizung der Hauptansatzstaffel. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die „Arbeitsteilung“ zwischen Gemeinden und Landkreisen im kreisangehörigen Raum vom Umfang her recht ähnlich organisiert ist, so dass die Differenzen zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden zwar markant sind, die Hierarchie der kreisangehörigen Gemeinden jedoch kaum verzerrt ist. Man könnte umgekehrt vielmehr überrascht darüber sein, dass trotz Ausklammerung der Schullasten und der starken Stellung der Landkreise als Träger sozialer Leistungen der Zuschussbedarf größenklassenabhängig in diesem Maße streut und somit eine Begründung für die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel liefert.

Vergleicht man die Zuschussbedarfsrelationen mit der Hauptansatzstaffel des neuen FAG in Brandenburg, so zeigt sich ein „geglätteter“ Verlauf der Hauptansatzstaffel; ihre Spreizung ist weniger ausgeprägt als die des Zuschussbedarfs. Besonders groß ist die Abweichung bei den kreisfreien Städten. Hieraus könnte man schließen, dass der im kommunalen Finanzausgleich anerkannte Finanzbedarf mit zunehmender Gemeindegröße immer weniger zur Deckung des Zuschussbedarfs beiträgt. Doch ist in Rechnung zu stellen, dass kreisfreien Städte vorab Mittel aus der Verbundmasse erhalten und die Hauptansatzstaffel deshalb nicht das tatsächliche Ausmaß des Unterschieds widerspiegelt. Dessen ungeachtet wurde in den letzten Jahren die Gewichte in der Hauptansatzstaffel zugunsten der großen Kommunen verändert. In der noch im Jahre 2000 gültigen Hauptansatzstaffel wurden die Einwohner der kreisfreien Städte lediglich mit 120 % gewertet.

8.2.4 Hauptansatz und Zentralörtlichkeit

Sowohl in den Gemeindefinanzierungsgesetzen der letzten Jahre als auch im neuen FAG wird die Zentralörtlichkeit in Form von Mindestwerten explizit berücksichtigt. Dabei orientiert sich der Finanzausgleich an dem sehr ausdifferenzierten siedlungsstrukturellen Leitbild Brandenburgs. Ein Blick auf Tabelle 31 zeigt die Verteilung des Zuschussbedarfs IIa anhand der zentralörtlichen Gliederung. Vergleichsweise

gering fällt die Differenzierung zwischen den Kleinzentren und jenen Gemeinden aus, die nicht als Zentrum definiert sind. Relativ gleichmäßig ist hingegen die Verteilung zwischen den „Großen kreisangehörigen Städten“ (Mittelzentren mit Teilfunktionen von Oberzentren), den Mittelzentren und den Grundzentren, während zu den Oberzentren ein sehr großer Unterschied besteht. Offensichtlich deckt die um die Zentralörtlichkeit modifizierte Hauptansatzstaffel in Brandenburg die Bedarfsrelationen, die sich aus der zentralörtlichen Hierarchie ergibt, adäquat ab; die Spreizung der Hauptansatzstaffel lässt jedenfalls diesen Schluss zu.

Allerdings drängt sich die Frage auf, ob das sehr dichte Netz der als zentrale Orte definierten Gemeinden in Brandenburg ein zukunftstaugliches räumliches Konzept zur Bündelung und Stabilisierung kommunaler Leistungen ist. In Brandenburg hat sich in den letzten Jahren eine breite Diskussion zur Überarbeitung des „Zentrale-Orte-Ansatzes“ entwickelt. Ausschlaggebend hierfür waren zum einen die starken, auch für die Zukunft erwarteten Bevölkerungsverluste vor allem in den peripheren Regionen („äußerer Entwicklungsraum“), zum anderen hat sich durch die Gebietsreform der Anteil der durch die Zentralen Orte besetzten Fläche merklich erhöht. Hinzu kommt, dass im berlinnahen Raum das System reformbedürftig ist, da hier das Infrastrukturangebot Berlins wie auch die Sogwirkung der Stadt stärker berücksichtigt werden müssen. Im Status quo sind 152 Gemeinden, also reichlich ein Drittel aller Gemeinden, als Zentrale Orte ausgewiesen. Aus der raumordnungspolitischen Perspektive fraglich ist zudem die Trennung in „Große kreisangehörige Gemeinden“ und „Regionale Entwicklungszentren“. Der kaum wahrnehmbare Unterschied im Bedarfsansatz lässt diese Trennung als künstlich, wohl vor allem politisch gewollt erscheinen. Die Reformüberlegungen sehen einen drastischen Schnitt vor, vor allem soll auf die vielen Grund- und Kleinzentren verzichtet werden. Eine gesonderte Förderung dieser Zentren scheint in der Tat entbehrlich, zumal der Schullastenausgleich hier eine wichtige Funktion übernimmt und andere zentrale Funktionen durch die Ober- und Mittelzentren wahrgenommen werden.

8.2.5 Finanzbedarf der Landkreise

Während der Finanzbedarf der brandenburgischen Gemeinden primär von der gewichteten Einwohnerzahl, und zwar progressiv steigend, abhängig ist, wird der

Bedarf auf der Kreisebene durch die Kreisfläche und die ungewichtete Einwohnerzahl bestimmt. Dabei wird die Kreisfläche in Einwohner transformiert, indem jeder angefangene Quadratkilometer in Form von 10 Einwohnern gezählt wird. Im Durchschnitt bestimmt der Flächenansatz knapp 12 % des Finanzbedarfs der brandenburgischen Landkreise (Tabelle 32). Infolge des relativ geringen Gewichts der Fläche streut der Finanzbedarf - bezogen auf die Zahl der Einwohner - nicht sonderlich, wobei der (relative) Finanzbedarf des Kreises um so höher ist, je geringer die Siedlungsdichte (Einwohner je Quadratkilometer) ist. Mit 1,09 je Einwohner weist der Bedarf in den Landkreisen Barnim, Oberhavel und Oberspreewald-Lausitz den niedrigsten Wert auf, während er in den flächenstarken Landkreisen Ostprignitz, Prignitz und auch in der Uckermark mit 1,23 bzw. 1,21 am höchsten ist.

8.3 Ermittlung der Steuerkraft

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen wird nicht nur vom weitgehend größenklassenabhängig bestimmten Finanzbedarf geprägt; auch die Steuerkraft wird berücksichtigt. Nach § 9 FAG wird die Steuerkraftmesszahl für die einzelnen Gemeinden berechnet, indem die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer sowie die Ausgleichsleistungen nach § 17 FAG addiert werden. Bei den Ausgleichsleistungen nach § 17 FAG handelt es sich um Zahlungen zum Ausgleich der Belastungen der Gemeinden aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs. Hierfür wird ihnen ein Anteil von 26,09 % des Mehraufkommens der Umsatzsteuer des Landes zugesprochen, der nach den Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer verteilt wird. Die gemeindliche Steuerkraft selbst ergibt sich aus der Realsteuerkraft plus den anteiligen Einnahmen aus der Einkommen- und Umsatzsteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage. Zur Berechnung der Realsteuerkraft werden die Grundbeträge der Grundsteuern und der Gewerbesteuer⁴⁸ mit fiktiven Hebesätzen multipliziert. Eine solche Operation ist notwendig, sollen die hebesatzbedingten Unterschiede eliminiert werden, denn das Ist-

⁴⁸ Der Grundbetrag errechnet sich für jede Realsteuerart und für jede Gemeinde nach der Formel (Ist-Aufkommen*100)/Hebesatz.

Aufkommen der Realsteuern ist durch unterschiedlich hohe Hebesätze, die Aktionsparameter der Gemeinden sind, „verzerrt“.

Von nicht zu vernachlässigender Bedeutung für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen ist die Frage, wie der fiktive Hebesatz festgelegt wird. Im Gegensatz zu früheren Bestimmungen werden im jetzt gültigen FAG die gewogenen Durchschnittshebesätze aller Gemeinden zugrundegelegt. Früher wurden nicht nur unterschiedliche Hebesätze für die kreisfreien Städte und kreisangehörige Gemeinden angewendet. Auch wichen die fiktiven Hebesätze der kreisangehörigen Gemeinden von den durchschnittlichen Hebesätzen erheblich nach unten ab. Dadurch wurden bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen die Gemeinden mit effektiv niedrigen Hebesätzen (also jene im ländlichen Raum) begünstigt; vermutlich hatten bestimmte raumordnungspolitische Vorstellungen Pate für diese Konstruktion gestanden.⁴⁹ Nunmehr ziehen die Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft Vorteile, denn deren tatsächliche Steuerkraft wird mit einem geringeren Hebesatz gewichtet, d.h. die Steuerkraft geht mit einem geringeren Wert in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ein, so dass sich ceteris paribus der Ausgleichsbetrag erhöht. Diese Wirkungsweise ist auf die Tatsache zugeschnitten, dass es sich bei den steuerstärkeren Gemeinden vielfach um die größeren Gemeinden handelt, die auch höhere Ausgaben zu finanzieren haben. Folgerichtig war es deshalb auch, die differenzierten fiktiven Hebesätze für kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden zugunsten eines landesdurchschnittlichen Satzes aufzugeben. Ein solches Vorgehen war seinerzeit vom DIW angeregt worden.

8.4 Verteilung der Schlüsselzuweisungen

8.4.1 Nach Gemeindegrößenklassen

Im Jahre 2005 wurden im Land Brandenburg insgesamt 1102 Mill. Euro als allgemeine Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden verteilt (Tabelle 9). Der Grundbetrag für die Vorwegschlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte wurde mit 100 Euro je Einwohner und der Grundbetrag für die Gemeinden zur Wahrnehmung von

⁴⁹ Vgl. D. Vesper: Kommunalfinanzen..., a.a.O., S. 127f.

Gemeindeaufgaben mit 709 Euro je Einwohner errechnet, während für die Landkreise 393 Euro pro Kopf der kreisangehörigen Bevölkerung angesetzt waren. Im Landesdurchschnitt wurde für die Gemeinden ein Finanzbedarf von 2121 Mill. Euro bzw. 824 Euro je Einwohner ermittelt, wobei die Einwohnerzahl im Durchschnitt mit 116 % gewichtet wurde. Diesem Finanzbedarf wurde eine rechnerische Steuerkraft gegenübergestellt: Grundsteuern und Gewerbesteuer (netto) gingen mit dem gewogenen Durchschnittshebesatz aller Gemeinden der jeweiligen Steuerart in die Berechnungen ein, während bei der Einkommen- und Umsatzsteuer das Ist-Aufkommen der Periode t-2 berücksichtigt wurde. Für das Jahr 2005 errechnet sich auf diese Weise eine Steuerkraftmesszahl von 813 Mill. Euro bzw. 316 Euro je Einwohner. Der Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft wird zu 75 % in Form von Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Diese Schlüsselzuweisungen werden in allgemeine und investive Zuweisungen sowie in die Vorabzuweisungen an die kreisfreien Städte aufgeteilt.

Die Verteilung der Schlüsselmasse nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass infolge der Wertung in der Hauptansatzstaffel der Finanzbedarf der Gemeinden ausschließlich einwohnerabhängig determiniert ist (Tabelle 33). Der Finanzbedarf steigt stetig. In der Größenklasse <2500 beträgt die Bedarfsmesszahl 714 Euro je Einwohner; hier wird der Grundbetrag mit dem Bedarfsansatz von 100,7 % multipliziert. In der Größenklasse von <7500 liegt sie im Durchschnitt bei 760 Euro und in den Großstädten bei 993 Euro je Einwohner. Auch die Steuerkraftmesszahl korrespondiert mit der Größenklasse, wenngleich hier die Spreizung deutlich geringer ausfällt: In der Größenklasse <2500 stehen 231 Euro je Einwohner zu Buche, in der Klasse <7500 sind es 289 Euro und in den Großstädten 352 Euro je Einwohner; in den unteren Größenklassen wird die Steuerkraft durch das Gewicht von abundanten Gemeinden⁵⁰ geprägt. Dies hat zur Folge, dass auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen ein nivellierender Effekt ausgeht: Während bei der Bedarfsmesszahl die größenklassenabhängige Spreizung 40 % beträgt, errechnet sich für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nur ein Wert von 25 %. Die Gemeinden mit <1000 Einwohnern erhalten im Durchschnitt 384 Euro je Einwohner an Schlüsselzuweisungen, in den

⁵⁰ Abundante Gemeinden sind solche, die ihren Finanzbedarf aus eigenen Steuereinnahmen decken können und keine Schlüsselzuweisungen erhalten.

Großstädten sind es 481 Euro bzw. 581 Euro, wenn man die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben hinzurechnet. Doch ist der Verlauf der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen nicht monoton ansteigend. Bildet man hingegen die Summe aus Schlüsselzuweisungen und Steuerkraft, so zeigt sich mit Ausnahme der untersten Einwohnerklasse eine stetige Entwicklung: Mit steigender Einwohnerzahl nimmt die Finanzkraft zu, wobei der Sprung bei den Großstädten (bezogen auf die nächst kleinere Größenklasse) am größten ist. Stellt man allein auf die Spreizung zwischen Großstädten (einschl. Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben) und Gemeinden <2500 Einwohnern ab,⁵¹ so zeigt sich, dass sowohl Steuerkraft als auch Finanzkraft einen Wert von reichlich 50 % aufweisen. So gesehen könnte der Eindruck entstehen, dass der Finanzausgleich in seiner größenklassenabhängigen Verteilungswirkung neutral ist, indem die Steuerkraftunterschiede „fortgeschrieben“ werden. Doch trügt dieser Eindruck, denn in den anderen Größenklassen ergeben sich zum Teil völlig verschiedene Relationen.

Der Einfluss der Steuerkraft auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen tritt noch deutlicher zutage, wenn man die Gemeinden innerhalb der einzelnen Größenklassen nach Steuerkraftunterschieden klassifiziert. In der vorliegenden Berechnung wurden jeweils fünf Klassen gebildet. Das Steuerkraftgefälle innerhalb der einzelnen Größenklassen zieht abnehmende Schlüsselzuweisungen nach sich. Dadurch werden die Steuerkraftunterschiede merklich, doch nicht gänzlich nivelliert. Bildet man hier ebenfalls die Summe aus Schlüsselzuweisungen und Steuerkraftmesszahl, so zeigt sich, dass die steuerstarken Gemeinden auch nach der Verteilung der Schlüsselzuweisungen über höhere Einnahmen als die steuerschwachen Gemeinden (in der gleichen Größenklasse) disponieren können. Die distributive Wirkung des Ausgleichssystems ist erheblich und fiel noch stärker aus, wenn die Ausgleichsquote - bei gleicher Schlüsselmasse - höher wäre, denn eine höhere Quote zieht ceteris paribus größere Diskrepanzen in der Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach sich.

⁵¹ Die Gemeinden <1000 Einwohnern werden wegen des starken Gewichts der abundanten Gemeinden hier nicht berücksichtigt.

8.4.2 Nach zentralörtlicher Gliederung

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Relationen des Finanzbedarfs in der zentralörtlichen Gliederung signifikant streuen, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass die Stellung der Gemeinden in der Hierarchie der zentralen Orte einen Ausgleichstatbestand im Rahmen der Hauptansatzstaffel darstellt. Im Gegensatz zur Bedarfsmesszahl ist das Verhältnis zwischen Steuerkraftmesszahl und Gemeindegröße bzw. Zentralörtlichkeit allerdings relativ locker, was darauf hindeutet, dass wirtschaftliche und zentralörtliche Bedeutung der Gemeinden nicht unbedingt übereinstimmen (Tabelle 34). So weisen die Mittelzentren nicht nur eine höhere Steuerkraft als die „Regionalen Entwicklungszentren“ und auch die „Großen kreisangehörigen Städte“ auf; ihre Steuerkraft übertrifft sogar die der kreisfreien Städte. Und auch die Gemeinden ohne Funktion verfügen über höhere Steuereinnahmen als die Klein- und die Grundzentren.

Die Folge ist, dass die Schlüsselzuweisungen nicht monoton von unten nach oben zunehmen. Dies liegt vor allem an den Mittelzentren, die aufgrund ihrer Steuerkraft geringere Schlüsselzuweisungen erhalten. Aber auch die „Regionalen Entwicklungszentren“ „stören“ die Monotonie, da sie höhere Schlüsselzuweisungen als die „Großen kreisangehörigen Städte“ verbuchen können. In der Summe von Schlüsselzuweisungen und Steuerkraft zeigt sich, dass der Abstand zwischen den kreisfreien Städten einerseits und den „Großen kreisangehörigen Gemeinden“ sowie der „Regionalen Entwicklungszentren“ andererseits beträchtlich ist; nur zum Teil liegt dies an den Zuweisungen für Kreisaufgaben. Der Abstand zwischen den übrigen Zentren ist viel kleiner, wobei die Gemeinden ohne Funktion über mehr Mittel disponieren können als die Kleinzentren. Alles in allem ist auch in der zentralörtlichen Gliederung eine starke Ausgleichswirkung der Schlüsselzuweisungen zu beobachten.

8.4.3 Engerer Verflechtungsraum – äußerer Entwicklungsraum

Beim Vergleich der Bedarfsmesszahlen fällt auf, dass sich insgesamt gesehen der engere Verflechtungsraum, in dem knapp 1 Mill. Einwohner leben, und der äußere Entwicklungsraum, in dem fast 1,6 Mill. Menschen ihren Wohnsitz haben, kaum unterscheiden (Tabellen 35 und 36). Mit durchschnittlich 826 Euro je Einwohner fällt der durch die Hauptansatzstaffel begründete Finanzbedarf im berlinfernen Raum nur

unwesentlich höher aus als im Speckgürtel (821 Euro). Im engeren Verflechtungsraum konzentriert sich die Wohnbevölkerung auf Gemeinden in den Größenklassen mit über 15000 Einwohnern. Im äußeren Entwicklungsraum sind nicht nur alle Größenklassen besetzt, auch ist die Verteilung gleichmäßiger: Der Einfluss des niedrigeren Bedarfsansatzes in den kleinen Gemeinden wird kompensiert durch das Gewicht der großen Gemeinden; nicht nur drei der vier kreisfreien Städte liegen im äußeren Entwicklungsraum, auch die Regionalen Entwicklungszentren und die Großen kreisangehörigen Städte, die ja auch aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktionen besonders gewichtet werden, zählen dazu.

Groß sind die Unterschiede in der Steuerkraftmesszahl, 368 Euro pro Kopf der Bevölkerung im inneren Verflechtungsraum stehen nur 284 Euro, also ein um 84 Euro geringerer Betrag in der Peripherie gegenüber. Dabei zeigt sich, dass es im engeren Verflechtungsraum keine Gemeinden gibt, in denen die Steuerkraft je Einwohner unter 200 Euro liegt. Im äußeren Entwicklungsraum leben immerhin fast 300000 Menschen in Gemeinden mit einer solch geringen Steuerkraft. Die Steuerkraftunterschiede zwischen berlinnahen und –fernen Räumen wären noch größer, wenn nicht die Mehrzahl der großen Städte, die über eine vergleichsweise hohe Steuerkraft verfügen, im äußeren Entwicklungsraum lägen. Insgesamt haben die Steuerkraftunterschiede zur Folge, dass in den engeren Verflechtungsraum nur 360 Euro je Einwohner in Form von Schlüsselzuweisungen fließen (einschl. Zuweisungen für Kreisaufgaben), während es im berlinfernen Raum 434 Euro sind. Damit werden die Unterschiede in der (normierten) Steuerkraft nahezu ausgeglichen. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen erklärt nur einen Teil des Unterschieds in den Zuweisungen des Landes, die in die Teilräume transferiert werden. Insgesamt beläuft sich der Differenzbetrag gemäß Tabelle 27⁵² auf etwa 200 Euro je Einwohner, d.h. knapp zwei Drittel des Unterschieds resultiert aus den Zahlungen, die nicht im Rahmen der Schlüsselzuweisungen verteilt werden.

In der Summe von (normierter) Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen ergibt sich für die Gemeinden im engeren Verflechtungsraum ein Betrag von 728 Euro je Einwohner, während sich für den äußeren Entwicklungsraum 718 Euro errechnen.

⁵² Laufende und investive Zuweisungen vom Land; allerdings beziehen sich die Daten in dieser Tabelle auf das Jahr 2004, während es sich bei den Schlüsselzuweisungen um vorläufige Werte für das Jahr 2005 handelt.

Bezüglich der Teilräume erfüllt der kommunale Finanzausgleich, sofern allein die Verteilung der Schlüsselzuweisungen betrachtet wird, seine distributive Funktion in nahezu perfekter Weise. Eine andere Frage ist, ob auch raumordnungspolitische Ziele oder Ziele der Wirtschaftsförderung erreicht werden. Allerdings sollten diese Aspekte bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen nicht im Vordergrund stehen, denn hier geht es in erster Linie um fiskalische und distributive Ziele.

8.4.4 Landkreise

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf der Ebene der Landkreise streut erheblich. Im Jahre 2005 flossen mit 224 Euro pro Kopf der Bevölkerung die höchsten Zuweisungen in die Prignitz; dieser Betrag liegt um ein Viertel über dem Durchschnitt. Die geringsten Zuweisungen erhielt der Landkreis Märkisch-Oderland mit 141 Euro je Einwohner; dies waren 79 % des Durchschnitts (Tabelle 37). Wie bereits dargestellt, resultieren die Pro-Kopf-*Unterschiede* in der Bedarfsmesszahl - anders als bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden - allein aus der unterschiedlichen Kreisfläche. Die Bedarfsmesszahl ergibt sich, indem der Bedarfsansatz (Tabelle 32) mit dem Grundbetrag für die Landkreise (393,04 Euro) multipliziert wird. Den höchsten Bedarf konnte mit 485 Euro die Prignitz geltend machen, dieser Betrag lag um 9 % über dem Durchschnitt, während dem Landkreis Barnim mit 427 Euro je Einwohner der niedrigsten Finanzbedarf zugemessen wurde; er war um 4 % niedriger als der Durchschnitt.

Der Bedarfsmesszahl wird die Umlagekraftmesszahl gegenübergestellt. Sie wird auf Basis der Steuerkraft der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden und deren Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen berechnet. Dies führt dazu, dass die Bemessungsgrundlage bereits eine starke Nivellierung aufweist, da die gemeindlichen Steuerkraftunterschiede - in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse - durch die Schlüsselzuweisungen zwar nicht vollständig, doch in einem erheblichen Umfang ausgeglichen werden. Die Unterschiede in den Umlagegrundlagen reflektieren deshalb - neben den nicht „verrechneten“ Steuerkraftunterschieden - die Unterschiede in der Einwohnerzahl der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden. Ein Vergleich der Umlagegrundlagen in den Landkreisen zeigt denn auch, dass die Werte je Einwohner mit Ausnahme der beiden Landkreise Märkisch-Oderland und Teltow-

Fläming relativ gering streuen. Das gleiche gilt für die Umlagekraftmesszahl, die sich nach dem gewogenen Durchschnitt der Umlagesätze für die Kreisumlage des vorvergangenen Jahres und den Umlagegrundlagen des jeweiligen Ausgleichsjahres bemisst.

8.4.5 Investive Zweckbindung der Schlüsselzuweisungen

Knapp ein Viertel der Zuweisungen werden im neuen Finanzausgleichsgesetz einer investiven Zweckbindung unterworfen. Mit dieser Regelung will das Land die Kommunen dazu zwingen, einen Mindestanteil der Schlüsselzuweisungen für investive Zwecke auszugeben. Den Hintergrund für diese Regelung bildet einmal der immer wieder erhobene Vorwurf, die Mittel aus den Sonderergänzungszuweisungen des Bundes (SoBEZ) würden vielfach nicht für investive Zwecke verwendet, sondern in konsumtive Verwendungsbereiche fließen. Zum anderen war es Ziel, zusätzliche Mittel in die Schlüsselzuweisungen zu überführen und diese finanzkraftabhängig zu verteilen. Diese Mittel wurden bis dahin in Form einer Investitionspauschale über die Landkreise verteilt; die Gemeinden fühlten sich aber vielfach durch die Landkreise zu stark reglementiert. Insofern stehen die Mittel den Gemeinden nunmehr zur „freien“ Verwendung zu, sofern sie investiv eingesetzt werden. Mit dieser Umwidmung war also keine Erweiterung der kommunalen Finanzierungsspielräume verbunden.

Allerdings sind die SoBEZ längst nicht nur dafür bestimmt, zum Ausbau und zur Modernisierung der Infrastruktur, also zum Abbau der Infrastrukturlücke eingesetzt zu werden. Ebenso dienen sie dazu, die unterproportionale Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen auszugleichen. In früheren Jahren waren die Zuweisungen des Bundes an die ostdeutschen Länder zu rund einem Drittel als investiv gebunden und zu zwei Dritteln als frei verwendbare Deckungsmittel vergeben worden. Auf Drängen der ostdeutschen Länder wurde die investive Zweckbindung im Jahre 2002 aufgehoben.

Nach überschlägiger Berechnung können 650 Mill. Euro aus den Schlüsselzuweisungen dem Verwendungszweck „Ausgleich der unterdurchschnittlichen Steu-

erlaubt“ zugeordnet werden.⁵³ Rechnet man die Zuweisungen mit investiver Zweckbindung hinzu, ergibt sich eine Summe von etwa 1 Mrd. Euro, d.h. etwa 70 % der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg entfielen allein auf die vom „Solidarpakt II“ vorgegebenen Zwecke „Abbau der Infrastrukturlücke“ und „unterproportionale Steuerkraft“. Dieser Anteil erscheint hoch und steht ohne Zweifel in einem Spannungsverhältnis zu den primären Zielen des kommunalen Finanzausgleichs, nämlich sowohl die kommunale Finanzmasse aufzustocken als auch für eine finanzkraftabhängige Verteilung zu sorgen. Der Zwang zur investiven Verwendung eines Teils der Schlüsselmasse begrenzt nicht nur diese Ausgleichsziele, sondern steht auch in einem Zielkonflikt mit dem Postulat der kommunalen Handlungsautonomie, die eine gewisse Finanzautonomie voraussetzt. Hier hat der Landesgesetzgeber besondere Sorgfalt walten zu lassen, denn die Steuerquellen reichen selbst in den alten Bundesländern nicht aus, um den Gemeinden eine „kraftvolle“ Betätigung - wie von der Verfassung vorgesehen - zu ermöglichen und sie in die Lage zu versetzen, finanzielle Eigenverantwortlichkeit zu entfalten. Deshalb sind zusätzliche Mittel der Länder erforderlich, in Ostdeutschland weit mehr als in Westdeutschland. Nicht zuletzt deshalb sollte der Landesgesetzgeber in Brandenburg prüfen, ob statt einem Zwangsinstrument ein anreizorientiertes Instrument mehr Erfolg verspricht. Im Übrigen ist zu fragen, ob nicht ohnedies ein gewichtiger Teil der übrigen Zuweisungen des Landes, der an die Gemeinden fließt, für investive Zwecke vorgesehen ist.

Fragt man nach den Ursachen für den Rückgang der kommunalen Investitionsausgaben in den letzten Jahren, so sind vor allem die massiven Steuerentlastungen einerseits sowie die stagnationsbedingten Steuerausfälle andererseits zu nennen. Sie stellten auch die Kommunen vor riesige Finanzprobleme, auf die sie mit Kürzungen bei den - kurzfristig disponiblen - Investitionsausgaben reagierten. Ein Übriges taten die rückläufigen Zuweisungen des Landes. Und es sind gerade die finanziell notleidenden Gemeinden im Lande, die im Zweifel den geforderten Umfang an Investitionen nicht tätigen können, ohne die laufenden (Pflicht-)Ausgaben über Gebühr einschränken zu müssen. Schließlich ist in Rechnung zu stellen, dass sich die ostdeutschen Länder selbst mit guten Gründen und erfolgreich gegen die Zweck-

⁵³ Dieser Betrag errechnet sich aus der Differenz der Pro-Kopf-Steuereinnahmen der brandenburgischen Gemeinden und der Gemeinden in den finanzschwachen westdeutschen Ländern multipliziert mit der Einwohnerzahl des Landes Brandenburg.

bindung von Solidarpaktmitteln gewährt haben. Es berührt ihre Glaubwürdigkeit, wenn sie bei der Weitergabe der Mittel an die Kommunen eine solche Zweckbindung einfordern.

Ein grundsätzliches Problem bereitet die Abgrenzung der Investitionsausgaben der öffentlichen Hand, denn es erhebt sich die Frage, ob allein Ausgaben für Bauten und Ausrüstungen (z.B. Computer) investiven Charakter haben oder ob nicht auch Ausgaben für die Entwicklung des Humankapitals hierunter fallen. Vieles spricht dafür, die Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung als investiv zu klassifizieren.⁵⁴ Auch am Beispiel der kommunalen Aufgabenerfüllung lässt sich zeigen, dass ein eng gefasster Investitionsbegriff das Spektrum nur unzureichend beschreibt. So sprechen aus wirtschaftlicher Sicht gute Gründe für einen Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, und die hierfür erforderlichen Ausgaben könnten durchaus als investiv interpretiert werden.⁵⁵ In diesem Aufgabenbereich verfügen die brandenburgischen bzw. die ostdeutschen Gemeinden eindeutig über einen Standortvorteil gegenüber westdeutschen Gemeinden, denen nunmehr durch Programm-initiativen der Bundesregierung Anreize gegeben werden, ihrerseits das Betreuungsangebot auszubauen und gegenüber Ostdeutschland aufzuholen.

8.5 Finanzausgleich und Bevölkerungsentwicklung

Die künftige Bevölkerungsentwicklung stellt die öffentlichen Haushalte insgesamt wie auch die einzelnen Kommunen vor erhebliche Probleme. Der Rückgang der Bevölkerung, ihre Alterung und Heterogenisierung ebenso wie die Wanderungen und Suburbanisierungsprozesse haben massive Auswirkungen auf kommunales Handeln⁵⁶: Zum einen verändert sich dadurch die Nachfrage nach privaten Gütern und Diensten und wirkt sich auf die lokale Wirtschaftskraft und damit auf die Steuerkraft aus. Nicht nur die Gewerbesteuerkraft, auch der gemeindliche Anteil an der Ein-

⁵⁴ Dies hätte freilich zur Konsequenz, dass die „goldene“ Verschuldungsregel, wonach investive Ausgaben durch Kredite finanziert werden können, so nicht mehr gelten könnte und modifiziert bzw. begrenzt werden müsste.

⁵⁵ Eine gute Kinderbetreuung spielt eine wichtige Rolle für die Integration, Sozialisation und Ausbildung von Kindern, damit wird die Ausprägung von Humankapital beeinflusst. Auch sind Kindertagesstätten ein nicht zu unterschätzender „weicher“ Standortfaktor und ermöglichen es Eltern, am Erwerbsleben teilzunehmen. Vgl. D. Vesper: Gibt es fiskalische Anreize für die Kommunen zum Ausbau der Kinderbetreuung? In: Wochenbericht des DIW, Nr. 3/2005.

kommensteuer wird dadurch beeinflusst. Zum anderen verändert sich die Nachfrage insbesondere nach personenbezogener Infrastruktur (kleinere Klassen, kleinere Kitagruppen, leere Hallenbäder, Ausdünnung des ÖPNV-Angebots, generell wachsende Einzugsbereiche), aber auch nach spezifischen Verwaltungsleistungen (z.B. Einwohnermeldeamt, Standesamt, Ausländeramt). Dabei sind die Auswirkungen durchaus unterschiedlich: Ein Rückgang des Bevölkerungsvolumens verringert die Einnahmen wie auch den Bedarf an Ausgaben (wenn auch nicht in synchronisierter Form). Änderungen in der Bevölkerungsstruktur (Alterung, Heterogenisierung) lösen unterschiedliche Impulse aus: Einerseits sinkt die Nachfrage nach Infrastrukturleistungen (Schulen, Kitas), andererseits erhöht sich beispielsweise die Nachfrage nach altersgerechten Angeboten oder nach Gesundheitsdienstleistungen. Auch durch die Heterogenisierung und der damit verbundenen Desintegration oder Segregation entstehen zusätzliche Herausforderungen (Nachfragepotentiale) für die kommunalen Handlungsträger. In vielen Fällen erweist sich der kommunale Finanzausgleich als ein wichtiges Instrument, die hiermit verbundenen finanziellen Probleme zu lösen, da vielfach fiskalische und distributive Aspekte im Vordergrund stehen. Allerdings trifft dies nur zu, wenn die Herausforderungen sich im „durchschnittlichen“ Rahmen halten und nicht zu sehr von den landestypischen Gegebenheiten abweichen. Ist dies der Fall, müssen spezifische Regelungen zum Zuge kommen.

In Brandenburg ist es neben diesen allgemeinen Trends die disparate Bevölkerungsentwicklung in den Teilräumen, die für die Landesentwicklung ein gravierendes Problem darstellt. Die bestehenden Finanzausgleichsmechanismen, insbesondere die Verteilung der Schlüsselzuweisungen, weisen keinen expliziten Bezug zu den beiden Teilräumen und ihren Entwicklungsdeterminanten auf. Die Verteilung der Zuweisungen orientiert sich an den Einwohnerzahlen der Gemeinden bzw. der Landkreise, wobei für die Landkreise die Fläche als zusätzliches Verteilungskriterium eine Rolle spielt. Viele der brandenburgischen Landkreise sind als „Tortenstück“ konzipiert, und zumindest die Spitze ragt in den inneren Verflechtungsraum hinein. Diese Konstruktion zieht (erwünschte) kreisinterne Ausgleichsprozesse nach sich, insbe-

⁵⁶ Vgl. hierzu H. Mäding: Herausforderungen und Konsequenzen des demographischen Wandels für die Städte. In: H. Hill (Hrsg.) Kommunale Selbstverwaltung – Zukunfts- oder Auslaufmodell? Schriftenreihe der Hochschule Speyer (Bd.152), Berlin 2005.

sondere dann, wenn sich kreisintern die Bevölkerungsverluste und –gewinne die Waage halten. Im Status quo werden die größeren Gemeinden benachteiligt, wenn sie einen überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang hinnehmen müssen, weil der durch den Hauptansatz anerkannte überproportionale Finanzbedarf entsprechend stark gestutzt wird. Wie stark die Kürzung letztlich ausfällt, hängt - bei gleich hoher Verbundmasse - aber auch davon ab, in welchem Maße zugleich die örtliche Steuerkraft sinkt.

9 Simulationsrechnungen

Die Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs wird überprüft um herauszufinden, ob die Regelungen problemadäquat sind und ob es Verbesserungsmöglichkeiten gibt. Von zentraler Bedeutung für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen ist die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel. In den vergangenen Jahren wurden die Regeln zugunsten der größeren Städte geändert; dies war ein Schritt in die richtige Richtung. Dennoch stehen die großen Kommunen in Brandenburg vor gewaltigen finanziellen Problemen, und dies, obwohl die Haushaltspolitik in den letzten Jahren hier restriktiver als anderswo war. Deshalb stellt sich die Frage, ob die Spreizung der Hauptansatzstaffel hinreichend ist. Eine weitere Frage ist die nach der Höhe der Ausgleichsquote. Die Ausgleichsquote wurde in Brandenburg von 80 % auf 75 % gesenkt; dieser Schritt hat sich in unterschiedlichem Maße auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen ausgewirkt. Simuliert wird zudem eine Verstärkung des Flächenansatzes auf der Ebene der Landkreise. Hiermit soll exemplarisch eine der Möglichkeiten diskutiert werden, wie auf den Bevölkerungsrückgang insbesondere in den peripheren Regionen reagiert werden kann. Schließlich soll überprüft werden, welche Auswirkungen eine Reform der zentralörtlichen Hierarchie auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen hat.

9.1 Modifizierung der Hauptansatzstaffel

Im Finanzausgleichsgesetz wurde die Hauptansatzstaffel zugunsten der großen Städte geändert, indem die Spreizung auf 140 % erhöht wurde. Dennoch ist fraglich, ob dies ausreicht, die finanzielle Lage dieser Städte zu verbessern. Die bestehenden Regelungen lassen vermuten, dass der Finanzbedarf der Städte nicht hinreichend ausgeglichen wird. Ein Indiz ist, dass diese trotz merklicher Einsparungen in den vergangenen Jahren noch immer mit erheblichen Problemen zu kämpfen haben. Ein anderes Indiz ist der Zuschussbedarf IIa, der in den großen Städten Brandenburgs exponentiell zunimmt. Dagegen haben die Analysen zum Finanzbedarf der kleineren Gemeinden die Frage aufgeworfen, ob sich, ausgehend vom Zu-

schussbedarf IIa, hier signifikante Bedarfsunterschiede festmachen lassen, die eine entsprechende Differenzierung erfordern. Tatsächlich sind die Unterschiede gering, so dass es durchaus gerechtfertigt wäre, bis zu einer Gemeindegröße von 5000 Einwohnern von einem gleich hohen Finanzbedarf auszugehen. Tabelle 38 zeigt die Verteilungswirkungen, die sich ergeben, wenn der Höchstsatz auf 145 % festgelegt wird und die Spreizung erst bei einer Größe von über 5000 Einwohnern beginnt. Dabei entspricht der Hauptansatz in den dazwischen liegenden Größenklassen dem Status quo.⁵⁷

Gegenüber dem Status quo verlieren nur wenige (19) Gemeinden, und auch die (steuerkraftabhängigen) Verluste halten sich mit 4 Euro bis 6 Euro je Einwohner in relativ engen Grenzen. Hingegen könnten die großen Städte Brandenburgs Mehreinnahmen von 27 Euro je Einwohner verbuchen. Absolut gesehen erhöhten sich die Einnahmen der großen Städte um 10,5 Mill. Euro, während die Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern auf lediglich 380000 Euro verzichten müssten. Dieser Betrag ist deshalb so gering, weil in der Simulation unterstellt wurde, dass der Grundbetrag unverändert bleibt. Ein unveränderter Grundbetrag impliziert, dass bei unveränderter Steuerkraft die Schlüsselmasse angehoben werden muss, wenn sich der Finanzbedarf erhöht. Wird den großen Städten ein höherer Finanzbedarf zuerkannt, so muss eine höhere Schlüsselmasse zur Verteilung bereitgestellt werden, denn der Minderbedarf der Gemeinden unter 5000 Einwohner reicht längst nicht aus, um den Mehrbedarf der großen Städte zu finanzieren.

Zu etwas anderen Ergebnissen gelangt man, wenn die Schlüsselmasse nicht gesteigert und der Grundbetrag gesenkt wird (Tabelle 39). Bei dem simulierten höheren Finanzbedarf errechnet sich nunmehr ein Grundbetrag von knapp 705 Euro (im Status quo sind es 709 Euro), mit dem die Bedarfsmesszahl multipliziert wird. Das heißt, der höhere Finanzbedarf, der den größeren Städten zuerkannt wird, muss von den übrigen Gemeinden aufgebracht werden, denn es werden nicht zusätzliche Mittel in das System eingespeist. Die Verluste für die übrigen Gemeinden sind ziemlich gleichverteilt, die kleineren Gemeinden müssen ein Minus von 3 Euro je Einwohner und die größeren Gemeinden eines von 4 Euro hinnehmen. Insgesamt werden in

⁵⁷ Die Ermittlung des Finanzbedarfs weist keine Sprungstellen auf, vielmehr wird der Finanzbedarf in den einzelnen Größenklassen durch Interpolation ermittelt.

dieser Variante 8,555 Mill. Euro umverteilt, d.h. die großen Städte würden geringere Zusatzbeträge vereinnahmen als in der ersten Variante, was damit zusammenhängt, dass auch deren anerkannter Finanzbedarf durch die Nichtaufstockung der Schlüsselmasse c.p. verringert würde.

Alles in allem wird deutlich, dass die höhere Einwohnerwertung der kreisfreien Städte in Brandenburg die Finanzprobleme dieser Städte zwar lindern, aber keineswegs beseitigen würde. Wollte man deren Finanzausstattung darüber hinaus verbessern, müsste die Spreizung vergrößert oder die Vorwegentnahmen aus der Schlüsselmasse erhöht werden. Einer Vorwegentnahme sind jedoch Grenzen gesetzt, da es sich hierbei um die Abgeltung von Kreisaufgaben handelt; dieser Betrag kann nicht beliebig variiert werden, zumindest nicht dann, wenn unterstellt wird, dass die Kreisaufgaben angemessen alimentiert werden. Ein noch höherer Hauptansatz als die simulierten 145 % wäre unter Hinweis auf den Zuschussbedarf IIa durchaus zu rechtfertigen.

9.2 Modifikation des Zentrale-Orte-Ansatzes

Im brandenburgischen Finanzausgleich wird der zentralörtliche Finanzbedarf durch eine Modifikation in der Hauptansatzstaffel berücksichtigt, indem die zentralen Orte in Abhängigkeit von ihrer Stellung in der zentralörtlichen Hierarchie mit einer Mindesteinwohnerzahl gewichtet werden. Ansatzpunkt für die Berücksichtigung dieses Finanzbedarfs ist also auch hier der Einwohner des zentralen Ortes und nicht der Einwohner, der aus dem Umland bzw. Einzugsgebiet die lokalen Güter nachfragt bzw. in Anspruch nimmt. Die Frage ist, ob nicht die Einwohner im Einzugsgebiet als Bedarfsträger - die sog. Mantelbevölkerung - die zentralörtlichen Funktionen in geeigneter Weise abbilden. Noch dringlicher stellt sich in Brandenburg die Frage nach einer Reform des Zentralen-Orte-Ansatzes, denn im Status quo wohnen lediglich 667000 Einwohner, also ein Viertel der Gesamtbevölkerung, in Gemeinden, die definitionsgemäß keine zentralörtlichen Funktionen ausüben. Ein entsprechend hoher Anteil zentraler Orte verringert Aussagekraft und Wirkung des Ansatzes erheblich. In der vorliegenden Simulation wurde deshalb die Zahl der zentralen Orte deutlich verringert, indem keine Klein- und Grundzentren mehr berücksichtigt werden; es existieren allein Mittel- und Oberzentren. Der Verzicht auf Klein- und Grundzentren

ist schon allein deshalb gerechtfertigt, da solche Zentren in der Regel durch besondere Schullasten geprägt sind, die Schullasten in Brandenburg jedoch gesondert ausgeglichen werden. Sowohl bezüglich der Wahl der Ober- und Mittelzentren als auch bezüglich der Abgrenzung der Mantelbevölkerung werden in der Simulation die Überlegungen der Landesplanung zugrundegelegt; sie sind von dem Gedanken geprägt, die Kräfte (und finanziellen Mittel) stärker zu bündeln.

In einem ersten Schritt wird die Wirkung einer Nichtberücksichtigung der zentralörtlichen Gewichtung in der bestehenden Hauptansatzstaffel simuliert. Gegenüber dem Status quo errechnet sich eine Differenz von insgesamt 48 Mill. Euro, d.h. in dieser Höhe werden durch die besondere Einwohnerwertung im Rahmen des zentralörtlichen Ansatzes Mittel gebunden (Tabelle 40). Davon entfallen 22 Mill. Euro auf die Gemeinden, die in der Simulation als Ober- bzw. Mittelzentren klassifiziert werden. In einem zweiten Schritt wird der Betrag von 48 Mill. Euro gemäß Mantelbevölkerung auf die einzelnen Ober- und Mittelzentren verteilt. Diese Zentren verfügen in der Summe über zusätzliche Einnahmen gegenüber dem Status quo in Höhe von 26 Mill. Euro; bezogen auf die Mantelbevölkerung sind dies 10 Euro, bezogen auf die Wohnbevölkerung 21 Euro (Tabelle 41). Konzentriert man die für die Zentralörtlichkeit im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs eingesetzten Mittel auf die Ober- und Mittelzentren, so gibt es trotz höherer Gesamtsumme keineswegs nur Gewinner, sondern auch Verlierer. Von den insgesamt 42 Gemeinden würden 31 über Mehreinnahmen verfügen, während 11 Gemeinden Verluste hinnehmen müssten. Diese Gemeinden profitieren stärker vom Status quo, in dem die Zentralörtlichkeit in die Hauptansatzstaffel eingebaut ist. Die großen Städte als Oberzentren könnten gegenüber dem Status quo über Mehreinnahmen von insgesamt über 10 Mill. Euro disponieren; dies entspricht im Durchschnitt 26 Euro je Einwohner bzw. 19 Euro je zugerechnetem Manteleinwohner.

Allerdings bedeutet dieses Vorgehen, dass die Zuteilung der Zuweisungen steuerkraftunabhängig erfolgt. Im Prinzip widerspricht dies den Verteilungsprinzipien der Schlüsselzuweisungen. Selbst abundante Gemeinden wie beispielsweise Ludwigfelde kämen in den Genuss dieser Zuweisungen. Doch könnte auch hier die Steuerkraft, und zwar die der Gemeindeeinwohner, berücksichtigt werden: Der Gemeindesteuerkraft würde (in einem Nebenansatz) der Finanzbedarf der Mantelein-

wohner gegenübergestellt. Die Rechtfertigung für die Berücksichtigung der gemeindlichen Steuerkraft würde aus der Überlegung gespeist, dass Zentrale Orte in der Regel über eine höhere Steuerkraft verfügen, die daraus resultiert, dass die Mantelbewohner sowohl zur höheren Wertschöpfung in diesen Orten als auch zu einer höheren Konsumnachfrage dort beitragen.

9.3 Variation der Ausgleichsquote

Im kommunalen Finanzausgleich wird der Unterschied zwischen normiertem Finanzbedarf, also der Ausgangsmesszahl, und der Steuerkraftmesszahl nicht vollständig, aber zum größten Teil ausgeglichen. Naturgemäß gehört die Höhe des Satzes zu den politisch umkämpften Parametern,⁵⁸ denn eine Veränderung des Ausgleichssatzes zieht erhebliche Verteilungswirkungen nach sich. Allerdings hängt der Umfang der Wirkungen auch davon ab, ob zugleich die Schlüsselmasse oder auch die Ausgleichsmesszahl, also der zuerkannte Finanzbedarf, variiert wird. Für sich genommen wirkt eine hohe Ausgleichszahl nivellierend, denn die Unterschiede in der Steuerkraftverteilung werden nahezu eingeebnet: Höhere Steuereinnahmen werden im Ausgleich entsprechend der hohen Quote angerechnet, wodurch sich c.p. der Umfang der Schlüsselzuweisungen verringert; der Anteil des „Selbstbehalts“ der Steuermehreinnahmen ist gering. Eine niedrigere Ausgleichsquote hingegen ist für die wirtschafts- und steuerkraftstarken Gemeinden von Vorteil, da ein größerer Anteil dieser Einnahmen nicht im Finanzausgleich angerechnet wird, der Selbstbehalt also größer ist.

Im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs wurde die Ausgleichsquote im Zeitablauf sukzessive gesenkt. Damit ist das distributive Element im Ausgleich zugunsten allokativer Überlegungen etwas in den Hintergrund getreten. Am Beispiel einer Senkung der Quote von 75 % auf 70 % sollen die Wirkungen auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen gezeigt werden (Tabelle 42).

Wird die Ausgleichsquote ohne gleichzeitige Veränderung des Grundbetrages bzw. der Ausgangsmesszahl gesenkt, verringert sich zwangsläufig der Schlüsselmasse, denn bei geringerer Ausgleichsquote und gegebener Ausgangsmesszahl

wird die zuvor verfügbare Schlüsselmasse nicht aufgebraucht. Doch sind die Verluste (je Einwohner) nicht gleichverteilt, vielmehr werden sie mit zunehmender Steuerkraft kleiner; die steuerstarken Gemeinden können die Verluste bei den Schlüsselzuweisungen durch den nun größeren Selbstbehalt zu einem größeren Teil ausgleichen als die steuerschwachen Gemeinden. Deshalb überrascht auch nicht, dass im engeren Verflechtungsraum die Verluste insgesamt und in allen Größenklassen kleiner sind als im äußeren Entwicklungsraum: Für die Gesamtheit aller brandenburgischen Gemeinden errechnen sich Verluste in Höhe von 209 Euro je Einwohner, im engeren Verflechtungsraum belaufen sie sich nur auf 164 Euro.

Wird die Ausgleichsquote ohne gleichzeitige Senkung der Schlüsselmasse verringert, erhöht sich zwangsläufig der Grundbetrag, d.h. es kann ein höherer Finanzbedarf je (gewichteten) Einwohner gewährt werden. Gegenüber dem Status quo erhöht sich der Grundbetrag in der Simulation von 709 Euro auf 741 Euro (Tabelle 43). Die Bedarfsmesszahl und folglich der auszugleichende Unterschiedsbetrag nehmen zu, doch in der Summe bleiben die Schlüsselzuweisungen aufgrund der niedrigeren Ausgleichsquote konstant. Dies bedeutet aber nicht, dass auch die Verteilung zwischen den einzelnen Gemeinden unverändert bleibt. Die steuerstärkeren Gemeinden gewinnen und die steuerschwächeren Gemeinden verlieren.

9.4 Auswirkungen auf die Landkreise und Veränderung des Flächenansatzes

Bisher wurden die Wirkungen einer Veränderung der Stellgrößen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs ausschließlich auf der Ebene der Gemeinden betrachtet. Doch sind von diesen Variationen auch die Landkreise betroffen, denn es ändern sich die Umlagegrundlagen und auch der Grundbetrag. Die einzelnen Varianten haben unterschiedlich starke Wirkungen. Wird das Gewicht der großen Städte in der Hauptansatzstaffel erhöht und mit der Spreizung erst oberhalb von 5000 Einwohnern begonnen, so hat dies nur geringe Auswirkungen auf die Landkreise. Die Umlagegrundlagen verringern sich in der Summe nur minimal, so dass sich - bei unverändertem Grundbetrag - die Schlüsselzuweisungen geringfügig erhöhen. Die-

⁵⁸ K. Bizer, R. Scholl: Regressive Effekte im kommunalen Finanzausgleich der neuen Länder? In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Heft 5-6/1999, S. 700.

ser Effekt bleibt aus, wenn man gleichzeitig den Grundbetrag erhöht. Auch in der Verteilung auf die einzelnen Landkreise verändert sich kaum etwas (Tabelle 44, Spalte 1). Etwas kräftiger wären die Wirkungen, wenn man den Zentrale-Orte-Ansatz aus der Hauptansatzstaffel ausklammert. Dadurch verringerten sich die Umlagegrundlagen etwas stärker (Spalte 2). Noch größer dimensioniert sind die Wirkungen, wenn die Ausgleichsquote für die Gemeinden gesenkt wird (Spalte 3). Alle Landkreise müssen Verluste hinnehmen, sie sind in den steuerstärkeren Landkreisen aber merklich geringer. In den übrigen Simulationen kommt es zu keinen oder nur zu geringen Wirkungen auf die Landkreise.

In einer weiteren Simulation wurde das Gewicht des Flächenansatzes auf Kreisebene erhöht. Damit soll der Einfluss der Kreisbevölkerung auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen etwas gemildert werden. Bei unverändertem Grundbetrag erhöht sich die Bedarfsmesszahl und damit auch der ausgleichsfähige Unterschiedsbetrag zwischen Bedarfs- und Umlagekraftmesszahl. Es erhöht sich nicht nur der Bedarfsansatz insgesamt, sondern auch das Gewicht der Fläche, und zwar von durchschnittlich 11,7 % auf 16,5 %. Im Ergebnis müssten auch die Schlüsselzuweisungen, insgesamt um immerhin 51 Mill. Euro auf 440 Mill. Euro (23 Euro je kreisangehörigen Einwohner) angehoben werden, sofern die Ausgleichsquote bzw. der Grundbetrag nicht kompensierend verringert werden (Tabelle 45). Die Verteilung dieser Mittel schwankt von Kreis zu Kreis, weil die Bevölkerungsdichte unterschiedlich ist.

Ein besonderes Problem stellt der überdurchschnittliche Bevölkerungsrückgang im äußeren Entwicklungsraum dar. Deshalb wird in einer weiteren Simulation nicht nur der Flächenansatz erhöht, sondern zugleich die Einwohnerzahl in den peripheren Landkreisen gesenkt, um beispielhaft die Auswirkungen der disparaten Bevölkerungsentwicklung abzubilden (Tabelle 46). Infolge der rückläufigen Bevölkerung liegt der Bedarf unter dem der obigen Simulation, aber über dem Status quo. Im Endergebnis erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen hier um knapp 35 Mill. Euro. Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs können auf diese Weise gemildert werden, selbst wenn sich für einige Kreise (Barnim, Oberspreewald-Lausitz) per saldo etwas niedrigere Schlüsselzuweisungen errechnen. Von dem höheren Flächenansatz profitieren vor allem die Kreise, für die kein Bevölkerungsrückgang unterstellt

worden ist. Ein solches Verteilungsergebnis mag problematisch sein; auf der anderen Seite ist in Rechnung zu stellen, dass die Kreise einen bevölkerungsabhängigen Bedarf zu befriedigen haben. Auch wenn der Grundbetrag geändert wird und somit die Schlüsselzuweisungen gesenkt würden, änderte sich an den (marginalen) Zuweisungsrelationen nichts.

10 Bewertung der Hauptansatzstaffel

Die Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs fließen auf verschiedenen Wegen in die Kassen der Gemeinden: Das Land gewährt Zuweisungen im Rahmen des Steuerverbundes, Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes sowie Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans (Tabelle 9). Nur ein Drittel der Mittel werden in Form von Schlüsselzuweisungen verteilt. Ihre Verteilung erfolgt im Wesentlichen einwohner- und steuerkraftbezogen, wobei die Einwohner der Gemeinden in Abhängigkeit von der Gemeindegröße veredelt werden, während bei den Landkreisen die natürliche Einwohnerzahl zugrundegelegt wird; hier spielt zudem die Kreisfläche eine Rolle. Doch können die Gemeinden nicht über die Gesamtheit der Schlüsselzuweisungen frei disponieren; knapp ein Viertel der Zuweisungen sind einer investiven Zweckbindung unterworfen. Bei den übrigen Zuweisungen aus dem Steuerverbund handelt es sich vor allem um Mittel zum Ausgleich von Schullasten und zum Ausgleich der Sozial- und Jugendhilfe. Legt man die Gesamtsumme der Zuweisungen des Landes an die Gemeinden zugrunde, nämlich rund 3,2 Mrd. Euro, so können die Gemeinden letztlich nur über die Verwendung eines Drittels dieser Mittel frei verfügen.

Bei der (horizontalen) Mittelverteilung an die Gemeinden steht die Frage im Vordergrund, welches die geeigneten Indikatoren sind, die den Finanzbedarf der Gemeinden angemessen abbilden und in welchem Maße die Differenz zwischen „anerkannten“ Finanzbedarf und Finanzkraft der einzelnen Gemeinden ausgeglichen werden soll. Dabei gilt es die Balance zu wahren zwischen dem theoretischen Anspruch, die Kostenfunktionen für die öffentliche Leistungserstellung in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte abzuleiten, und der Finanzausgleichspraxis, operationale und möglichst einfach zu handhabende Anhaltspunkte für die Bestimmung des Finanzbedarfs zu finden. An dieser Stelle sei nochmals eindringlich darauf hingewiesen, dass die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach möglichst einfachen, transparenten und praktikablen Kriterien erfolgen sollte. Da es keinen „normierten“ Aufgabenkatalog der Gemeinden gibt, muss sich die Bedarfsmessung letztlich auf Vergan-

genheitswerte stützen, die den Durchschnitt der Gemeinden repräsentieren. Weicht man vom Einwohner als Bedarfsträger ab, so sollte dies nur dann geschehen, wenn andere Indikatoren (z.B. Schüler, Sozialhilfeempfänger) einen signifikanten Beitrag zur Erklärung von Bedarfsdifferenzen liefern.

Die Verteilung der Schlüsselmasse erfolgt in Brandenburg durch eine größenklassenabhängige Bedarfsdifferenzierung (Hauptansatzstaffel). Bei der Bewertung der Hauptansatzstaffel geht es vor allem um die Frage, ob der Einwohnerbezug „stimmig“ ist. Im Gemeindefinanzierungsgesetz 2001 hatte das Land Brandenburg die Gewichte in der Hauptansatzstaffel zugunsten der großen Kommunen verändert. Auch wurde seinerzeit die unangemessene Differenzierung zwischen den kleinen Gemeinden beseitigt. Bis dahin hatte der Ausgleich eindeutig die kleinen Gemeinden und damit den ländlichen Raum begünstigt.⁵⁹ Mit der Reform wurde eine dringend notwendige Umsteuerung eingeleitet: Nicht nur wurde die Spreizung im oberen Bereich der Hauptansatzstaffel erhöht, auch wurde die „Proportionalzone“ im unteren Bereich verlängert, da dort eine überproportionale Einwohnerabhängigkeit des Zuschussbedarfs kaum erkennbar ist. Die einwohnerabhängige Spreizung der Hauptansatzstaffel wurde dadurch verstärkt, dass nunmehr die Hierarchie der zentralen Orte durch Mindestwerte im Finanzausgleich berücksichtigt wird.

Zweifellos ist mit der Reform an den richtigen Stellschrauben gedreht worden. Dennoch stellen sich aus heutiger Sicht mehrere Fragen:

- Es ist offenkundig, dass insbesondere die kreisfreien Städte trotz der Ausgabekürzungen mit enormen finanziellen Problemen zu kämpfen haben. In dieser Gemeindegrößenklasse sticht die Diskrepanz zwischen Zuschussbedarf und Gewicht in der Hauptansatzstaffel ins Auge, obwohl der Hauptansatz 2001 erhöht worden war. Ein Teil dieser Diskrepanz ist den hohen Verpflichtungen der kreisfreien Städte im Rahmen der Sozial- und Jugendhilfe geschuldet. Hier scheint eine Nachbesserung notwendig. Eine Möglichkeit besteht darin, das Gewicht in der Hauptansatzstaffel auf 145 % anzuheben; doch dürfte dieser Schritt kaum ausreichen. Eine andere Möglichkeit wäre, die Vorwegentnahme für die kreisfreien Städte zu erhöhen. Beide Schritte könnten miteinander kombiniert werden. Allerdings können beide Schritte unter-

⁵⁹ Vgl. Dieter Vesper: Gemeindefinanzen Brandenburg: Stärkung der größeren Kommunen erforderlich. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 18-19/2001.

schiedliche Wirkungen haben: Die Vorwegentnahmen werden einwohnerabhängig, doch finanzkraftunabhängig verteilt, während die Wirkungen der Höhergewichtung in der Hauptansatzstaffel von der jeweiligen Finanzkraft der Städte abhängen.

- Eine Anhebung der Vorwegentnahmen hieße, das Gewicht der „Kreisaufgaben“, die die kreisfreien Städte erfüllen, zu erhöhen. Dieser Schritt würde zugleich einen höheren Finanzbedarf der Landkreise begründen, denn die Kreisaufgaben würden nun stärker gewichtet. Tatsächlich legt die finanzielle Entwicklung der Landkreise einen solchen Schritt nahe.
- Eine Frage ist, ob die Vervielfältigung der Einwohnerzahl bereits in der Größenklasse >2500 Einwohner beginnen sollte. Ein alleinige Orientierung am größenklassenabhängigen Zuschussbedarf IIa rechtfertigt zwar ein solches Vorgehen. Andererseits zeigt ein Blick auf Schaubild 3, dass die Werte ziemlich stark streuen. Auch wird deutlich, dass sich der Zuschussbedarf signifikant erst in den Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern erhöht. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die Landkreise für die kreisangehörigen Gemeinden vielfältige Aufgaben wahrnehmen; besonders kommt dies im Bereich der Sozialen Sicherung zum Ausdruck. In Anbetracht der Tatsache, dass Brandenburg ein Flächenland ist und der Finanzbedarf in kleineren Gemeinden auch von anderen (flächenabhängigen) Einflussfaktoren bestimmt wird, lassen sich zunehmende „Ballungskosten“ kaum in den Gemeinden dieser Größenklasse begründen. Es wird vorgeschlagen, dass der Gemeindegrößenansatz von 103 % erst bei Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von >5000 greift.
- Die Verteilung der Mittel im Zentrale-Orte-Ansatz erfolgt gemäß der gewichteten Wohnbevölkerung in diesen Gemeinden. Die Wirkung der Hauptansatzstaffel wird dadurch verstärkt; ein Bezug zur Bevölkerung des Einzugsgebietes („Mantelbevölkerung“) wird jedoch nicht hergestellt. Für die zukünftige Ausgestaltung der Ausgleichsregelungen sollte überlegt werden, diese Mantelbevölkerung als Bezugsgröße zu wählen, denn es sind die Umlandeinwohner, die zusätzlichen Bedarf begründen. Ein Problem besteht sicher darin, die Einzugsbereiche zu ermitteln und quantitativ zu bestimmen. Die entsprechende Simulationsrechnung stützte sich auf Daten der Landesplanung. Generell ist eine zentralörtliche Berücksichtigung nur sinnvoll, wenn die zentralen Orte tatsächlich eine herausgehobene Funktion im Raum erfüllen und nicht nahezu jeder zweiten Gemeinde ein solcher Status zuerkannt wird. Die geplante Re-

form der zentralörtlichen Hierarchie in Brandenburg kommt der Kritik entgegen. Die Mittel, die im Rahmen des Zentralen-Orte-Ansatzes gewährt werden, sollten konzentriert den geplanten Ober- und Mittelzentren zugewiesen werden; gegenwärtig werden hierfür 48 Mill. Euro eingesetzt.⁶⁰ Zu diesem Zwecke könnte ein Nebenansatz konstruiert werden, in dessen Rahmen die Mittel steuerkraftabhängig verteilt werden: Der gemeindlichen Steuerkraft würde der auf die Mantelbevölkerung zugeschnittene Finanzbedarf gegenübergestellt. Verstärkt wird der zentralörtliche Ansatz durch den Schullastenausgleich. Hier werden die Mittel in Abhängigkeit von den Schülerzahlen in den Schulorten, gestaffelt nach Schularart, gewährt, wobei die Zuweisungen finanzkraftunabhängig gewährt werden. Eine noch stärkere Gewichtung der Zentralörtlichkeit ist nicht geboten, da die Kreise eine Vielzahl von kommunalen Aufgaben für die Versorgung der Fläche, beispielsweise den ÖPNV, übernommen haben. In diesem Zusammenhang ist auch die Verteilung der Schullasten zu würdigen: Auf eine finanzkraftabhängige Verteilung wird wohl auch deshalb verzichtet, weil immer weniger die Gemeinden und in immer stärkeren Maße die Landkreise als Schulträger fungieren; die Umlagekraft der Landkreise streut aber - mit Ausnahme der Landkreise Teltow-Fläming und Märkisch-Oderland - relativ gering.

- Der Verteilungsmechanismus der Schlüsselzuweisungen im brandenburgischen Finanzausgleich kann dem starken Bevölkerungsrückgang im äußeren Entwicklungsraum nur bedingt Rechnung tragen, da der Verteilungsmaßstab keinen expliziten Bezug zu den beiden Teilräumen und deren Entwicklungs determinanten aufweist. Die Verteilung orientiert sich an den Einwohnerzahlen der Gemeinden bzw. der Landkreise und zu einem geringeren Teil an der Fläche der Landkreise. Viele der brandenburgischen Landkreise sind als „Tortenstück“ konzipiert, und zumindest die Spitze ragt in den inneren Verflechtungsraum hinein. Diese Konstruktion zieht (erwünschte) kreisinterne Ausgleichsprozesse nach sich, insbesondere dann, wenn sich kreisintern die Bevölkerungsverluste und -gewinne die Waage halten. Die Tatsache, dass der Bevölkerungsrückgang in den peripheren Regionen besonders ausgeprägt ist und dort zu merklich höheren Pro-Kopf-Ausgaben für die netzgebundene Infrastruktur führt, kann im Finanzausgleich kaum unberücksichtigt bleiben. Allerdings sind die Lösungsmöglichkeiten begrenzt, sofern es um die Verteilung

⁶⁰ Diese Summe ergibt sich, wenn man die Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Status quo jener Verteilung gegenüberstellt, in der bei Bemessung der Bedarfsmesszahl die Gewichtung der zentralen Orte unterbleibt.

der Schlüsselzuweisungen geht. Eine Lösungsmöglichkeit wäre, den Flächenansatz für die Landkreise zu erhöhen; dies ginge unter sonst gleichen Bedingungen zu Lasten des Einwohneransatzes. Eine andere Möglichkeit wäre, den Ausgleich über den bestehenden Ausgleichsfonds nach § 16 des brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes herbeizuführen. Dies hieße aber, dass spezielle Kriterien definiert werden müssten, anhand derer Ansprüche dieser Art abgegolten werden könnten. Auf der Ebene der einzelnen Gemeinden werden im Status quo die größeren Gemeinden benachteiligt, wenn sie einen überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang hinnehmen müssen, weil der durch den Hauptansatz anerkannte überproportionale Finanzbedarf entsprechend stark gestützt wird. Dieser Effekt würde (in der Marginalbetrachtung) sogar noch verstärkt, wenn der Hauptansatz für die Städte, wie vorgeschlagen, erhöht wird. Verglichen mit dem Status quo würde sich die Finanzausstattung der großen Städte aber dennoch verbessern.

- Mit dem Verteilungsmechanismus der Schlüsselzuweisungen kann nicht dem Tatbestand Rechnung getragen werden, dass die Gemeinden im Speckgürtel Berlins aufgrund der überdurchschnittlichen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung besonders hohe Infrastrukturausgaben tätigen müssen. Ihre höhere Steuerkraft wird zu einem großen Teil durch geringere Mittel aus dem Finanzausgleich kompensiert, wobei die Neuregelung, die Abschöpfungsquote auf 75 % zu senken, sich zu ihren Gunsten ausgewirkt hat; diese allokationspolitisch motivierte Absenkung ist zu begrüßen (ebenso die Anwendung landesdurchschnittlicher Hebesätze bei der Berechnung der Steuerkraft). Infolge des Bevölkerungsgewinns können diese Gemeinden aber auch insgesamt über mehr Mittel disponieren, die zur Finanzierung sowohl der haushalts- als auch unternehmensorientierten Infrastruktur eingesetzt werden können. Unterstützt würde dieser Prozess, wenn sich die Wirtschaftsförderung des Landes auf die Wachstumskerne focussieren und mehr Mittel für die Infrastrukturausstattung in den Wachstumszentren zur Verfügung gestellt würden. Diese Mittel sollten nicht bevölkerungs- und steuerkraftabhängig, sondern projekt- bzw. zweckgebunden eingesetzt werden.
- Ein grundsätzliches Problem ist darin zu erblicken, dass etwa 70 % der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg allein zum Ausgleich der unterproportionalen Steuerkraft (im Sinne der SoBEZ-Mittel) und zum Abbau der Infrastrukturlücke (um einer Fehlverwendung gegen zu wirken) eingesetzt werden. Dieser hohe Anteil steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem pri-

mären Ziel des kommunalen Finanzausgleichs, nämlich die kommunale Finanzmasse aufzustocken. Er droht die Gemeinden in der Wahrnehmung ihrer Autonomie zu beschneiden. Deshalb sollte überlegt werden, den Anteil der investiven Zweckbindung zumindest zu verringern.

Alles in allem dürften die vorgeschlagenen Änderungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs ein etwas höheres Volumen an Schlüsselzuweisungen erfordern. Dies bedeutet - unabhängig von der im ersten Teil diskutierten Frage - nicht zwangsläufig, dass die vertikale Finanzausgleichsmasse aufgestockt werden muss. Der Landesgesetzgeber könnte Mittel, die nach Maßgabe des Haushaltsplans über die Fachressorts an die Kommunen verteilt werden, in Schlüsselzuweisungen umwidmen. Noch immer ist der Betrag dieser ressortgebundenen Mittel, verglichen mit den anderen ostdeutschen Ländern, hoch. Ein solcher Schritt wäre geeignet, die Handlungsautonomie der Gemeinden zu stärken und auf der Ebene des Landes den Bürokratieabbau zu begünstigen.

11 Abbildungen

Abbildung 2

Verhältnis von Steuern und Zuweisungen des Landes in den kreisangehörigen Gemeinden 2004

Euro je Einwohner

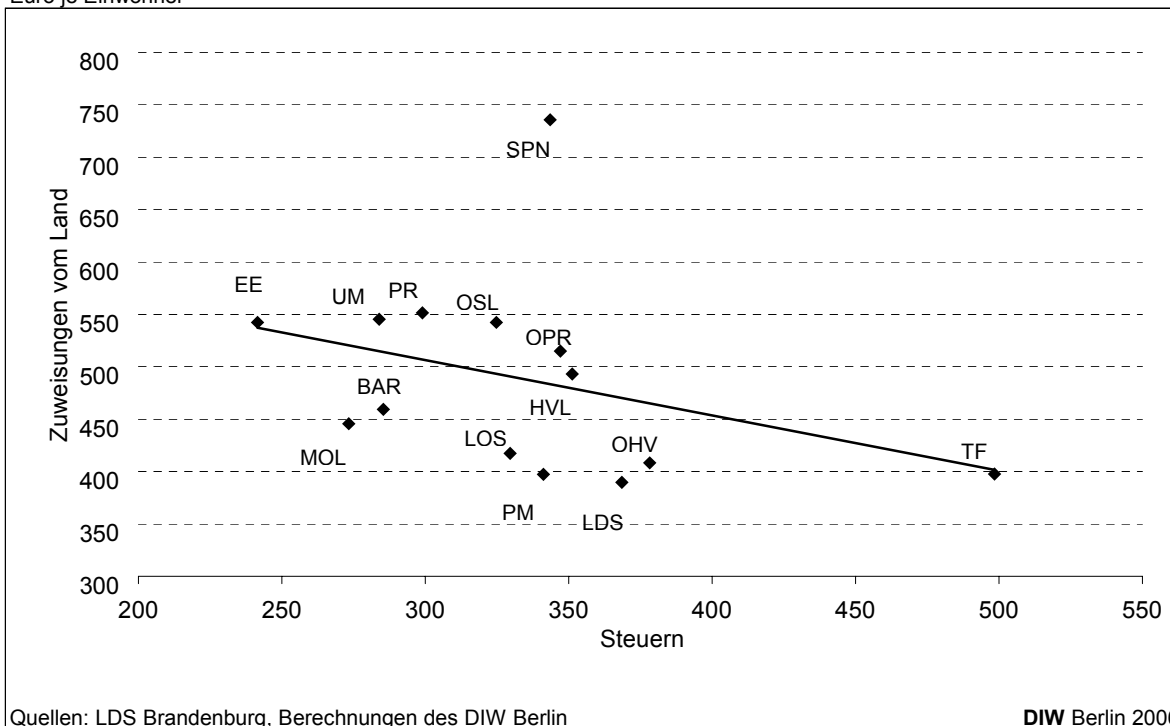
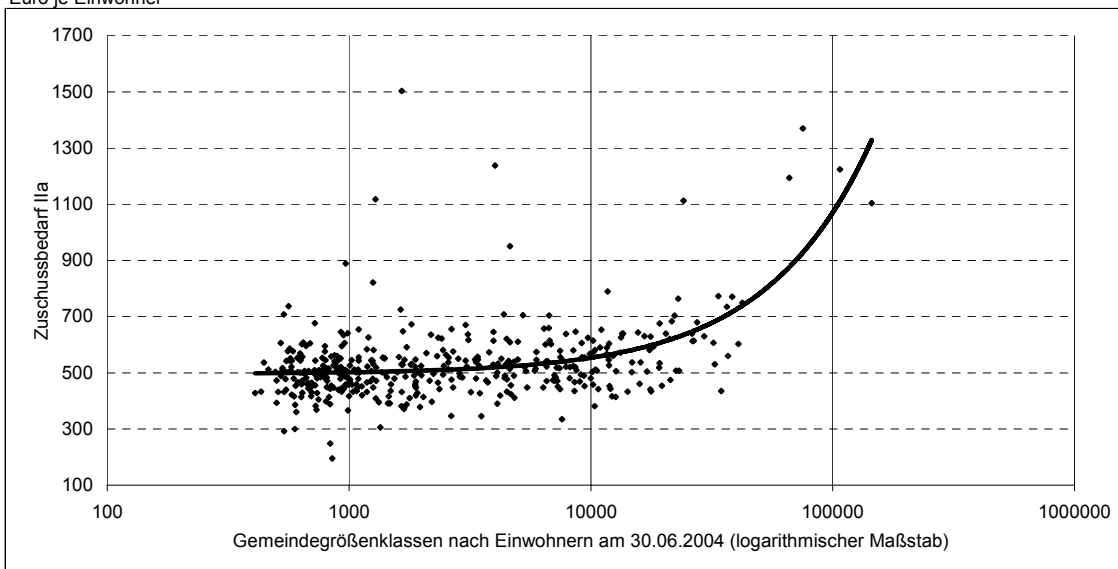


Abbildung 3

Zuschussbedarf IIa der Gemeinden des Landes Brandenburg 2004

Euro je Einwohner



12 Tabellen

Tabelle 1

Wirtschaftliche Entwicklung

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Deutschland
Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen						
1995 = 100						
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	104,9	103,9	103,9	104,3	104,1	101,8
1997	107,8	105,9	104,6	107,7	108,3	103,9
1998	110,6	106,8	105,9	109,5	111,0	107,1
1999	115,5	110,4	108,6	111,8	115,3	109,8
2000	118,8	110,8	108,7	112,8	117,0	112,7
2001	119,5	111,1	110,6	115,2	118,9	115,1
2002	120,1	112,5	113,9	118,9	120,1	117,0
2003	120,9	112,5	116,4	120,9	122,1	118,1
2004	122,9	114,2	119,2	123,3	124,4	120,9
2000 = 100						
2001	100,6	100,3	101,7	102,1	101,6	102,2
2002	101,1	101,6	104,8	105,4	102,7	103,8
2003	101,8	101,6	107,0	107,2	104,3	104,8
2004	103,5	103,1	109,6	109,3	106,3	107,2
Bruttowertschöpfung in Preisen von 1995						
1995 = 100						
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	104,3	103,4	103,3	103,8	103,3	101,1
1997	107,3	105,4	103,7	107,1	107,4	103,1
1998	109,3	105,3	104,0	107,9	109,0	105,5
1999	114,2	108,8	106,3	109,8	112,3	107,9
2000	118,8	109,5	107,3	111,9	114,7	111,6
2001	117,6	108,4	108,1	112,7	115,3	113,0
2002	116,8	109,3	109,8	115,2	115,0	113,4
2003	116,2	107,9	111,3	115,9	115,9	113,5
2004	117,6	109,4	114,1	117,6	118,0	115,6
2000 = 100						
2001	99,0	98,9	100,7	100,6	100,5	101,3
2002	98,4	99,8	102,4	102,9	100,3	101,6
2003	97,8	98,5	103,8	103,5	101,0	101,7
2004	99,0	99,9	106,3	105,0	102,8	103,6
Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.						
DIW Berlin 2005						

Tabelle 2

Ausgaben und Einnahmen der west- und ostdeutschen Flächenländer

	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung in % 2004 / 2000	
	Westdeutschland					Ostdeutschland					West	Ost
	Mrd. Euro											
Personalausgaben	68,6	68,9	71,1	71,6	72,3	13,6	13,8	13,8	13,8	13,6	5,5	-0,1
Laufender Sachaufwand	12,5	13,2	13,2	12,8	12,8	3,9	3,7	3,3	3,1	3,0	2,5	-22,0
Zinsausgaben	12,7	12,8	13,1	13,5	13,6	2,9	3,1	3,3	3,4	3,4	7,2	16,5
Laufende Zuweisungen	47,6	49,9	50,0	49,1	50,4	17,6	18,0	18,8	18,9	18,6	5,8	5,6
an Unternehmen	8,3	10,5	11,4	12,0	12,1	3,0	3,1	3,5	3,9	4,0	46,0	31,9
Länderfinanzausgleich	3,7	3,7	2,9	2,7	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-18,9	-
an Gemeinden	29,5	29,6	29,5	27,7	28,8	11,2	11,2	11,2	11,2	11,0	-2,6	-2,4
an andere öffentl. Haushalte	1,1	1,1	1,1	1,4	1,4	2,1	2,5	3,0	2,7	2,7	26,5	29,4
an soziale Einrichtungen	5,0	5,1	5,1	5,3	5,1	1,2	1,2	1,1	1,1	0,9	2,1	-26,6
Soziale Leistungen u.Ä.	4,0	4,7	5,4	6,0	6,1	1,3	1,6	1,8	1,8	1,9	50,0	39,4
Sachinvestitionen	4,7	4,5	4,1	3,9	3,7	2,2	2,3	2,0	2,2	2,0	-22,6	-7,5
Zuweisungen für Investitionen	12,7	12,3	12,1	11,6	10,9	10,2	9,2	8,8	8,8	8,3	-14,2	-18,9
an Gemeinden	6,1	5,5	5,9	5,7	5,5	5,1	4,4	4,2	4,1	4,2	-10,6	-17,9
an andere Bereiche	6,6	6,7	6,3	5,9	5,5	5,1	4,8	4,5	4,7	4,1	-17,5	-19,9
Sonstige Ausgaben	5,6	7,5	5,8	7,4	5,5	1,3	0,8	1,0	1,2	0,9	-1,7	-29,8
Bereinigte Ausgaben	168,5	173,9	174,9	175,8	175,3	53,1	52,4	52,9	53,1	51,7	4,0	-2,6
Steuern u.Ä.	132,7	124,4	123,4	122,2	123,9	25,6	25,0	22,7	22,9	23,4	-6,6	-8,6
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	2,8	2,2	3,2	3,2	3,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	20,8	-5,4
Laufende Zuweisungen	15,9	16,2	15,6	15,8	15,5	14,2	14,3	16,1	16,0	16,3	-2,6	14,8
vom Bund	11,4	11,5	11,1	11,3	11,4	10,4	10,5	13,2	13,2	13,2	-0,3	26,7
von Ländern	1,4	1,3	0,9	1,0	0,9	3,7	3,7	2,9	2,8	3,1	-34,2	-18,1
von Gemeinden	3,1	3,3	3,6	3,5	3,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	3,5	-8,6
Gebühren	3,1	3,1	3,5	3,6	3,8	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	21,3	27,8
Vermögensübertr. vom Bund	3,1	3,1	3,1	3,1	3,0	6,3	5,5	3,1	2,7	2,5	-3,2	-59,9
Veräußerung von Vermögen	0,5	1,1	0,7	0,9	0,9	0,0	0,0	0,1	0,3	0,1	-	-
Sonstige Einnahmen	6,3	6,9	7,2	7,5	8,3	3,1	3,5	3,5	5,1	4,6	32,2	47,4
Bereinigte Einnahmen	164,4	157,0	156,6	156,3	158,8	50,2	49,4	46,5	48,0	48,0	-3,4	-4,4
Finanzierungssaldo	-4,1	-16,8	-18,4	-19,5	-16,4	-2,9	-3,0	-6,4	-5,1	-3,8	-	-
	Euro je Einwohner											
Personalausgaben	1.097	1.098	1.129	1.133	1.144	977	999	1.011	1.017	1.007	4,3	3,1
Laufender Sachaufwand	200	210	209	203	203	281	266	243	230	226	1,4	-19,5
Zinsausgaben an andere Bereiche	203	204	208	213	215	211	225	238	249	253	6,0	20,2
Laufende Zuweisungen	762	795	794	777	797	1.264	1.302	1.378	1.390	1.377	4,6	8,9
an Unternehmen	133	167	181	190	192	217	223	254	284	296	44,3	36,1
Länderfinanzausgleich	59	58	45	43	47	0	0	0	0	0	-19,8	-
an Gemeinden	472	472	468	438	455	809	814	822	827	815	-3,7	0,7
an andere öffentl. Haushalte	18	17	18	22	22	149	180	218	200	199	25,1	33,5
an soziale Einrichtungen	80	81	81	84	81	89	85	84	78	68	0,9	-24,3
Soziale Leistungen u.Ä.	65	76	86	94	96	95	117	132	133	137	48,3	43,8
Sachinvestitionen	76	71	65	62	58	158	165	149	159	151	-23,4	-4,6
Zuweisungen für Investitionen	204	195	192	184	173	737	665	642	649	617	-15,1	-16,3
an Gemeinden	98	88	93	91	87	369	319	310	300	313	-11,6	-15,3
an andere Bereiche	106	107	99	93	86	368	347	332	348	304	-18,4	-17,3
Sonstige Ausgaben	89	120	92	117	87	94	55	75	91	68	-2,8	-27,6
Bereinigte Ausgaben	2.694	2.769	2.776	2.783	2.772	3.818	3.795	3.868	3.916	3.836	2,9	0,5
Steuern u.Ä.	2.122	1.982	1.957	1.934	1.960	1.839	1.812	1.658	1.685	1.734	-7,6	-5,7
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	44	35	51	51	53	32	34	30	31	31	19,4	-2,4
Laufende Zuweisungen	255	257	247	251	245	1.022	1.040	1.179	1.182	1.211	-3,7	18,5
vom Bund	182	183	176	180	180	749	765	962	975	980	-1,4	30,8
von Ländern	23	21	14	16	15	268	269	213	203	226	-34,9	-15,5
von Gemeinden	49	53	57	56	51	5	6	4	4	5	2,3	-5,7
Gebühren	50	50	56	57	60	32	38	41	42	43	20,0	31,8
Zuweisungen für Investitionen	50	49	49	49	48	454	399	229	196	188	-4,2	-58,7
Veräußerung von Vermögen	8	18	10	15	15	3	4	7	22	10	-	-
Sonstige Einnahmen	100	110	114	118	131	224	253	258	379	341	30,7	52,1
Bereinigte Einnahmen	2.630	2.501	2.484	2.474	2.512	3.608	3.578	3.403	3.537	3.558	-4,5	-1,4
Finanzierungssaldo	-65	-268	-292	-308	-260	-210	-217	-465	-379	-278	-	-

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle 3

Ausgaben und Einnahmen der west- und ostdeutschen Gemeinden

	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung in % 2004 / 2000	
	Westdeutschland					Ostdeutschland					West	Ost
	Mrd. Euro											
Personalausgaben	31,9	32,0	32,7	33,1	33,3	7,6	7,3	7,3	7,3	7,2	4,2	-5,3
Laufender Sachaufwand	23,2	23,8	24,5	24,4	24,5	4,8	4,7	4,8	4,8	4,7	5,4	-2,5
Zinsausgaben an andere Bereiche	4,2	4,3	4,2	4,2	3,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	-7,6	-11,1
Lfd. Zuweisungen an	14,1	14,9	15,5	15,6	15,8	2,2	2,3	2,4	2,3	2,4	12,2	11,2
öffentliche Haushalte	5,7	5,9	6,1	6,1	5,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	4,0	-4,7
Unternehmen	2,8	3,0	3,7	3,5	3,8	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	34,2	23,5
soziale Einrichtungen	5,6	6,0	5,7	6,0	6,1	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	9,5	3,5
Soziale Leistungen u.Ä.	23,2	23,7	24,3	26,2	27,3	3,4	3,7	3,8	4,2	4,6	18,0	33,2
Sachinvestitionen	19,0	19,0	18,7	16,6	15,2	5,6	5,2	4,9	4,8	4,5	-19,8	-20,0
Zuweisungen für Investitionen	1,9	2,0	2,0	2,1	1,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	-2,3	-9,3
Sonstige Ausgaben	2,2	3,2	2,1	2,3	2,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,6	11,9
Bereinigte Ausgaben	119,8	122,7	124,0	124,4	124,2	25,3	25,2	25,2	25,4	25,0	3,7	-1,5
Steuern u.Ä.	47,7	45,1	43,4	42,7	46,6	4,2	4,0	4,0	4,1	4,6	-2,3	8,3
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	6,5	6,9	8,5	8,0	7,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	12,9	7,4
Laufende Zuweisungen	30,0	30,0	29,7	28,3	29,4	11,3	11,2	11,3	11,2	10,8	-1,8	-3,9
von Ländern	29,5	29,6	29,3	27,8	28,9	11,2	11,2	11,2	11,1	10,8	-2,0	-4,3
vom Bund	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	10,3	-
Gebühren	14,8	14,5	14,1	14,2	14,1	2,1	2,1	2,0	2,1	2,0	-4,9	-5,2
Zuweisungen für Investitionen	6,3	5,7	4,8	4,8	4,7	5,3	4,5	3,4	3,2	3,3	-25,4	-37,9
Veräußerung von Vermögen	5,8	6,0	5,9	6,0	5,4	1,1	0,9	0,9	0,7	0,8	-5,6	-29,6
Sonstige Einnahmen	10,5	11,0	13,1	12,9	12,8	0,3	0,8	2,1	2,1	2,1	22,1	-
Bereinigte Einnahmen	121,6	119,3	119,6	116,8	120,4	25,5	24,7	25,0	24,6	24,9	-0,9	-2,3
Finanzierungssaldo	1,8	-3,5	-4,5	-7,7	-3,7	0,1	-0,5	-0,2	-0,8	-0,1	-	-
	Euro je Einwohner											
Personalausgaben	511	510	520	525	527	544	531	536	540	532	3,1	-2,2
Laufender Sachaufwand	371	379	389	386	387	344	344	352	352	346	4,2	0,6
Zinsausgaben an andere Bereiche	67	69	66	66	62	62	64	62	60	57	-8,6	-8,3
Lfd. Zuweisungen an	225	237	246	247	250	158	167	178	173	181	11,0	14,7
öffentliche Haushalte	91	94	97	97	93	23	24	23	24	23	2,9	-1,7
Unternehmen	45	48	58	55	60	70	77	82	86	89	32,7	27,4
soziale Einrichtungen	90	95	90	95	97	65	66	74	63	69	8,3	6,8
Soziale Leistungen u.Ä.	371	377	386	415	432	248	267	281	313	340	16,7	37,4
Sachinvestitionen	304	303	297	263	241	401	376	360	354	331	-20,7	-17,4
Zuweisungen für Investitionen	30	32	32	33	29	49	48	51	55	46	-3,4	-6,4
Sonstige Ausgaben	36	50	33	36	36	18	26	23	25	20	-0,5	15,5
Bereinigte Ausgaben	1.916	1.955	1.968	1.970	1.964	1.823	1.824	1.842	1.870	1.853	2,5	1,7
Steuern u.Ä.	763	718	689	675	737	303	288	296	302	339	-3,4	11,7
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	104	110	135	127	116	86	90	90	91	95	11,6	10,8
Laufende Zuweisungen	480	478	471	448	466	811	815	826	823	804	-2,9	-0,8
von Ländern	472	472	465	441	458	809	814	821	820	799	-3,1	-1,3
vom Bund	7	6	6	7	8	2	2	4	4	6	9,1	-
Gebühren	237	231	224	224	223	154	149	146	151	151	-5,9	-2,2
Zuweisungen für Investitionen	101	91	77	76	75	379	327	250	237	243	-26,2	-35,9
Veräußerung von Vermögen	92	96	93	95	86	80	65	67	54	58	-6,7	-27,4
Sonstige Einnahmen	168	175	208	203	203	20	55	152	153	157	20,8	-
Bereinigte Einnahmen	1.944	1.900	1.897	1.848	1.905	1.832	1.789	1.826	1.813	1.847	-2,0	0,8
Finanzierungssaldo	29	-55	-71	-122	-59	10	-35	-16	-58	-6	-	-

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle 4

Ausgaben und Einnahmen der finanzschwachen westdeutschen Länder¹⁾ und Gemeinden

Euro je Einwohner

	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung in % 2004 / 2000
Länder						
Personalausgaben	1.103	1.087	1.108	1.127	1.130	2,5
Laufender Sachaufwand	216	220	219	214	212	-1,9
Zinsausgaben an andere Bereiche	281	287	288	291	296	5,2
Lfd. Zuweisungen an	731	809	820	802	800	9,3
öffentliche Haushalte	538	553	546	526	513	-4,7
Unternehmen	133	197	214	209	220	65,9
soziale Einrichtungen	61	59	60	67	66	9,8
Soziale Leistungen u.Ä.	52	62	82	93	97	87,5
Sachinvestitionen	80	69	54	55	48	-40,1
Zuweisungen für Investitionen	195	194	186	171	160	-17,6
Sonstige Ausgaben	53	77	54	80	58	8,9
Bereinigte Ausgaben	2.712	2.806	2.811	2.833	2.802	3,3
Steuern u.Ä.	1.864	1.795	1.690	1.736	1.765	-5,3
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	50	2	74	76	90	78,1
Laufende Zuweisungen	457	432	383	383	386	-15,5
von Ländern	127	119	96	103	94	-26,1
vom Bund	329	313	287	280	292	-11,3
Gebühren	37	39	36	38	39	6,1
Vermögensübertragungen vom Bund	58	58	52	52	50	-13,6
Veräußerung von Vermögen	14	24	9	40	28	99,3
Sonstige Einnahmen	127	122	132	132	177	40,0
Bereinigte Einnahmen	2.607	2.471	2.377	2.456	2.535	-2,8
Finanzierungssaldo	-106	-335	-435	-376	-267	-
Gemeinden						
Personalausgaben	471	474	483	487	491	4,2
Laufender Sachaufwand	312	320	335	333	335	7,3
Zinsausgaben an andere Bereiche	65	66	65	63	61	-5,6
Lfd. Zuweisungen an	173	176	188	189	185	6,8
öffentliche Haushalte	59	58	60	63	60	2,3
Unternehmen	34	36	48	46	48	40,8
soziale Einrichtungen	80	83	79	79	77	-4,2
Soziale Leistungen u.Ä.	356	358	373	397	423	18,8
Sachinvestitionen	264	267	245	230	207	-21,6
Zuweisungen für Investitionen	30	32	30	32	31	1,5
Sonstige Ausgaben	16	20	18	16	16	-1,3
Bereinigte Ausgaben	1.688	1.714	1.738	1.748	1.748	3,6
Steuern u.Ä.	620	575	581	546	594	-4,3
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	83	91	111	98	97	15,8
Laufende Zuweisungen	526	542	505	485	488	-7,3
von Ländern	523	539	501	481	485	-7,4
vom Bund	3	3	3	4	3	13,9
Gebühren	174	170	168	165	162	-7,1
Zuweisungen für Investitionen	92	88	73	69	69	-24,8
Veräußerung von Vermögen	80	80	78	73	62	-22,9
Sonstige Einnahmen	104	106	179	175	183	77,0
Bereinigte Einnahmen	1.679	1.651	1.694	1.611	1.654	-1,5
Finanzierungssaldo	-8	-63	-44	-137	-95	-

1 Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle 5

Ausgaben und Einnahmen im Landeshaushalt Brandenburgs

	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung in % 2004 / 2000
Mill. Euro						
Personalausgaben	2.409	2.446	2.374	2.396	2.223	-7,7
Laufender Sachaufwand	629	653	503	539	504	-19,8
Zinsausgaben an andere Bereiche	680	712	757	781	849	24,9
Lfd. Zuweisungen an	3.578	3.657	4.075	3.778	3.783	5,7
öffentliche Haushalte	2.437	2.517	2.710	2.486	2.417	-0,8
Unternehmen	850	894	1.094	1.030	1.119	31,6
soziale Einrichtungen	290	246	270	262	247	-14,9
Soziale Leistungen u.Ä.	224	276	276	286	284	26,8
Sachinvestitionen	419	449	430	361	358	-14,6
Zuweisungen für Investitionen	1.693	1.652	1.538	1.263	1.403	-17,1
an Gemeinden	1.045	999	770	662	648	-38,0
an andere Bereiche	648	653	768	601	755	16,6
Sonstige Ausgaben	69	72	211	196	100	45,3
Bereinigte Ausgaben	9.700	9.916	10.163	9.599	9.504	-2,0
Steuern u.Ä.	4.834	4.679	4.255	4.289	4.561	-5,6
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	81	78	52	61	56	-30,9
Laufende Zuweisungen	2.694	2.673	2.976	3.047	3.082	14,4
von Ländern	659	623	503	530	574	-12,9
vom Bund	2.035	2.050	2.474	2.517	2.508	23,3
Gebühren	127	139	139	139	143	12,7
Vermögensübertragungen v. Bund	992	944	454	402	461	-53,5
Veräußerung von Vermögen	6	7	49	11	22	284,2
Sonstige Einnahmen	511	833	584	706	690	35,1
Bereinigte Einnahmen	9.244	9.353	8.508	8.654	9.015	-2,5
Finanzierungssaldo	-455	-563	-1.655	-945	-489	-
Euro je Einwohner						
Personalausgaben	926	942	918	930	865	-6,5
Laufender Sachaufwand	242	251	194	209	196	-18,8
Zinsausgaben an andere Bereiche	261	274	293	303	331	26,5
Lfd. Zuweisungen an	1.376	1.408	1.575	1.467	1.473	7,1
öffentliche Haushalte	937	969	1.048	965	941	0,4
Unternehmen	327	344	423	400	436	33,3
soziale Einrichtungen	112	95	104	102	96	-13,9
Soziale Leistungen u.Ä.	86	106	107	111	111	28,4
Sachinvestitionen	161	173	166	140	139	-13,5
Zuweisungen für Investitionen	651	636	595	490	546	-16,1
an Gemeinden	402	385	298	257	252	-37,2
an andere Bereiche	249	251	297	233	294	18,0
Sonstige Ausgaben	26	28	81	76	39	47,1
Bereinigte Ausgaben	3.729	3.818	3.929	3.727	3.700	-0,8
Steuern u.Ä.	1.859	1.802	1.645	1.665	1.776	-4,5
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	31	30	20	24	22	-30,1
Laufende Zuweisungen	1.036	1.029	1.151	1.183	1.200	15,8
von Ländern	253	240	194	206	223	-11,8
vom Bund	782	789	956	977	976	24,8
Gebühren	49	53	54	54	56	14,1
Vermögensübertragungen v. Bund	381	364	175	156	179	-52,9
Veräußerung von Vermögen	2	3	19	4	9	289,0
Sonstige Einnahmen	196	321	226	274	269	36,8
Bereinigte Einnahmen	3.554	3.601	3.289	3.360	3.510	-1,3
Finanzierungssaldo	-175	-217	-640	-367	-190	-

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle 6

Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden in Brandenburg

	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung in % 2004 / 2000
Mill. Euro						
Personalausgaben	1.532	1.494	1.472	1.495	1.500	-2,1
Laufender Sachaufwand	981	968	980	1.015	1.011	3,1
Zinsausgaben an andere Bereiche	102	100	97	92	93	-8,4
Lfd. Zuweisungen an	423	422	439	423	443	4,6
öffentliche Haushalte	46	40	36	35	37	-19,7
Unternehmen	183	176	174	181	186	1,5
soziale Einrichtungen	194	206	228	206	220	13,3
Soziale Leistungen u.Ä.	723	760	808	879	928	28,3
Sachinvestitionen	1.187	1.106	1.061	942	814	-31,4
Zuweisungen für Investitionen	101	133	126	122	130	28,1
Sonstige Ausgaben	21	25	41	23	51	138,9
Bereinigte Ausgaben	5.071	5.009	5.023	4.991	4.970	-2,0
Steuern u.Ä.	850	757	809	760	848	-0,3
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	215	211	218	214	218	1,2
Laufende Zuweisungen	2.105	2.115	2.142	2.029	1.955	-7,1
vom Land	2.102	2.112	2.136	2.022	1.944	-7,5
vom Bund	3	3	5	7	11	296,9
Gebühren	493	469	460	513	530	7,5
Zuweisungen für Investitionen	1.096	1.041	734	615	619	-43,5
Veräußerung von Vermögen	230	171	312	160	138	-40,1
Sonstige Einnahmen	62	94	389	396	421	583,5
Bereinigte Einnahmen	5.052	4.857	5.063	4.687	4.729	-6,4
Finanzierungssaldo	-20	-152	40	-305	-241	-
Euro je Einwohner						
Personalausgaben	589	575	569	580	584	-0,9
Laufender Sachaufwand	377	373	379	394	394	4,4
Zinsausgaben an andere Bereiche	39	38	37	36	36	-7,2
Lfd. Zuweisungen an	163	162	170	164	172	5,9
öffentliche Haushalte	18	15	14	14	14	-18,6
Unternehmen	70	68	67	70	72	2,8
soziale Einrichtungen	75	79	88	80	86	14,7
Soziale Leistungen u.Ä.	278	292	312	341	361	30,0
Sachinvestitionen	457	426	410	366	317	-30,6
Zuweisungen für Investitionen	39	51	49	48	51	29,7
Sonstige Ausgaben	8	10	16	9	20	141,9
Bereinigte Ausgaben	1.950	1.928	1.942	1.938	1.935	-0,8
Steuern u.Ä.	327	291	313	295	330	1,0
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	83	81	84	83	85	2,5
Laufende Zuweisungen	809	814	828	788	761	-6,0
von Ländern	808	813	826	785	757	-6,4
vom Bund	1	1	2	3	4	301,9
Gebühren	190	180	178	199	206	8,8
Zuweisungen für Investitionen	421	401	284	239	241	-42,8
Veräußerung von Vermögen	89	66	121	62	54	-39,3
Sonstige Einnahmen	24	36	150	154	164	592,1
Bereinigte Einnahmen	1.942	1.870	1.957	1.820	1.841	-5,2
Finanzierungssaldo	-7	-59	16	-118	-94	-

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle 7

Kommunale Steuereinnahmen nach Steuerarten 2000 und 2004

	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Euro je Einwohner 2000					
Gewerbsteuer netto	120,5	99,6	119,6	110,1	89,9
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	94,9	85,7	86,8	72,9	73,6
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	27,8	25,4	32,8	28,6	26,3
Steuereinnahmen der Gemeinden ¹⁾	320,5	283,6	320,2	287,3	257,6
Euro je Einwohner 2004					
Gewerbsteuer netto	129,4	119,7	160,8	141,8	119,8
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	91,4	70,7	80,6	90,3	80,1
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	25,5	25,6	33,0	23,1	26,4
Steuereinnahmen der Gemeinden ¹⁾	333,5	299,4	369,3	339,6	298,6
Veränderung 2004 gegenüber 2000 in %					
Gewerbsteuer netto	7,4	20,1	34,5	28,8	33,2
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	-3,7	-17,5	-7,2	23,9	8,8
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	-8,6	0,8	0,6	-19,3	0,6
Steuereinnahmen der Gemeinden ¹⁾	4,1	5,5	15,3	18,2	15,9
Gewerbsteuer: Gewogener Durchschnittshebesatz in %					
2000	286	336	407	349	337
2004	315	307	410	338	338
1 Ohne sonstige Gemeindesteuern. Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.					
DIW Berlin 2005					

Tabelle 8

Einnahmen der Länder und Zuweisungen an die Gemeinden 2000 und 2004

Euro je Einwohner

	Einnahmen		Einnahmen vom Bund				Zuweisungen an Gemeinden			
	insgesamt		laufende		investive		laufende		investive	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Euro je Einwohner										
Brandenburg	3.554	3.510	782	976	381	179	808	757	421	241
Ostdeutsche Länder	3.608	3.558	749	980	454	188	809	815	369	313
Westdeutsche Nehmerländer	2.607	2.535	329	292	58	50	523	485	92	69
Differenzen 2000 / 2004										
Brandenburg	-	-44	-	194	-	-202	-	-51	-	-180
Ostdeutsche Länder	-	-50	-	231	-	-266	-	6	-	-56
Westdeutsche Nehmerländer	-	-72	-	-37	-	-8	-	-38	-	-23
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.										
										DIW Berlin 2005

Tabelle 9

Kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg und sonstige Zuweisungen an die Gemeinden

in Mill. Euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Kommunaler Finanzausgleich							
1.1 Verbundgrundlagen ¹⁾	6.545	6.766	6.512	6.041	6.529	6.586	6.737
Mittel aus dem Länderfinanzausgleich	869	908	844	745	765	814	830
Steuerverbund ²⁾	5.676	5.859	5.668	5.384	5.764	4.263	4.405
SoBEZ						1.509	1.502
Verbundmasse brutto	1.708	1.692	1.628	1.528	1.652	1.619	1.648
allgemeine Verbundmasse						1.015	1.047
Verbundmasse SoBEZ						604	601
Abrechnung Vorjahre	-54	26	2	-31	-158	20	-1
Vorwegabzug (Änderung FAG ab 01.01.2006)							-50
Verbundmasse netto	1.654	1.717	1.630	1.498	1.493	1.639	1.596
Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt	12	12	15	13	63		
Hartz IV	-	-	-	-	-	190	190
Ausgleich Steuerausfälle	58	64	72	69	69		
Sonstige	-3	-3	-11	-11	-10	-16	-16
1.2 Verwendung der Zuweisungen des Steuerverbundes	1.721	1.791	1.707	1.568	1.614	1.814	1.771
Schlüsselzuweisungen	1.166	1.212	1.217	1.119	1.082	1.102	1.071
Vorweg an kreisfreie Städte	38	39	40	37	41	40	39
an Städte und Gemeinden	842	875	878	807	762	779	757
an Landkreise	286	298	299	275	280	283	275
Sonstige Zuweisungen	555	578	490	449	532	712	700
Schullastenausgleich	115	115	110	108	87	85	85
Sozial- und Jugendhilfe						230	230
Ausgleichsfonds	40	46	45	49	53	65	55
Theaterpauschale	11	11	13	13	13		
Übertragene Aufgaben	161	161	155	158	158		
Soziale Dienste	15	15	14	8	0	0	0
Investive Schlüsselzuweisungen	197	212	142	102	221	332	330
Investitionsfonds	8	11	10	10	0	0	0
Ergänzende Zuweisungen	8	8	0	0	0	0	0
1.3 Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes	293	249	287	252	-	235	233
dar. IFG Bund	148	148	128	99	-	-	-
Familienlastenausgleich						67	70
Theaterpauschale						13	13
Kostenerstattungspauschale						155	155
Abrechnung Vorjahre							6
2. Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans	1.298	1.159	1.192	1.155	1.112	1.180	1.216
Gesamtsumme	3.312	3.199	3.186	2.975	2.782	3.229	3.220
1 2003 abzüglich 88 Mill. Euro für Zuweisungen Fonds Aufbauhilfe.- 2 Bis 2004 Steuern plus SoBEZ, von 2005 an allein Steuern.							
Quelle: Finanzministerium Brandenburg.							
DIW Berlin 2005							

Tabelle 10

Indikatoren zur Verschuldung der Länder und Gemeinden

	2000	2001	2002	2003	2004
Länder	Finanzierungssaldo je Einwohner in Euro				
Westdeutsche Nehmerländer	-106	-335	-435	-376	-267
Ostdeutsche Länder	-210	-217	-465	-379	-278
Brandenburg	-175	-217	-640	-367	-190
Gemeinden					
Westdeutsche Nehmerländer	-8	-63	-44	-137	-95
Ostdeutsche Länder	10	-35	-16	-58	-6
Brandenburg	-7	-59	16	-118	-94
Länder	Schuldenstand je Einwohner in Euro				
Westdeutsche Nehmerländer	4.689	4.972	5.325	5.716	6.080
Ostdeutsche Länder	3.943	4.199	4.525	4.927	5.236
Brandenburg	4.921	5.206	5.666	6.315	6.384
Gemeinden					
Westdeutsche Nehmerländer	986	967	971	985	985
Ostdeutsche Länder	1.125	1.133	1.134	1.131	1.134
Brandenburg	692	689	692	693	705
Länder	Kassenverstärkungskredite je Einwohner in Euro				
Westdeutsche Nehmerländer	41	90	79	70	26
Ostdeutsche Länder	64	61	140	91	104
Brandenburg	150	162	247	35	175
Gemeinden					
Westdeutsche Nehmerländer	174	224	268	370	456
Ostdeutsche Länder	33	50	44	79	113
Brandenburg	72	109	89	132	220
Länder	Zins - Steuer²⁾ - Quote				
Westdeutsche Nehmerländer	13,7	14,6	15,6	15,7	15,7
Ostdeutsche Länder	9,5	10,5	12,0	12,5	12,4
Brandenburg	11,8	13,1	15,0	15,5	15,9
Gemeinden					
Westdeutsche Nehmerländer	10,4	11,6	11,2	11,6	10,3
Ostdeutsche Länder	20,6	22,1	20,8	19,7	16,9
Brandenburg	11,9	13,2	11,9	12,1	11,0
Länder	Finanzierungssaldo in % des nominalen BIP				
Westdeutsche Nehmerländer	-0,5	-1,5	-1,9	-1,6	-1,1
Ostdeutsche Länder	-1,6	-1,6	-3,3	-2,7	-1,9
Brandenburg	-1,0	-1,3	-3,8	-2,1	-1,1
Gemeinden					
Westdeutsche Nehmerländer	0,0	-0,3	-0,2	-0,6	-0,4
Ostdeutsche Länder	0,1	-0,3	-0,1	-0,4	0,0
Brandenburg	0,0	-0,3	0,1	-0,7	-0,5
Länder	Schuldenstand in % des nominalen BIP				
Westdeutsche Nehmerländer	20,9	22,0	23,4	24,9	26,0
Ostdeutsche Länder	29,9	31,1	32,5	34,5	35,7
Brandenburg	29,4	30,9	33,3	36,7	36,4
Gemeinden					
Westdeutsche Nehmerländer	4,4	4,3	4,3	4,3	4,2
Ostdeutsche Länder	8,5	8,4	8,1	7,9	7,7
Brandenburg	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0
1 Ohne Kassenverstärkungskredite.					
2 Steuern plus Mittel aus dem Länderfinanzausgleich plus Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen des Bundes.					
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.					
DIW Berlin 2005					

Tabelle 11

Bereinigte Ausgaben der ostdeutschen Länder 2002 nach Funktionsbereichen

Euro je Einwohner

	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder
Insgesamt	4.049	4.150	3.647	4.044	3.856	3.899
Politische Führung und zentrale Verwaltung	104	164	83	127	134	114
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	168	163	138	176	132	153
Rechtsschutz	139	131	106	126	115	121
Finanzverwaltung	64	64	59	64	78	65
Allgemeinbildende Schulen	315	433	370	454	446	397
Berufliche Schulen	45	74	59	63	83	63
Hochschulen	130	222	240	235	229	214
Sonstiges Bildungswesen	16	30	9	5	25	15
Forschung außerhalb der Hochschulen	44	59	81	46	53	60
Kultur, Kirchliche Angelegenheiten	49	48	86	51	66	64
Soziale Sicherung	379	419	325	519	416	400
Gesundheit, Sport und Erholung	133	137	117	140	120	127
Wohnungswesen, Raumordnung	222	157	100	99	97	130
Ernährung, Land- wirtschaft und Forsten	116	207	95	104	106	117
Energie- und Wasserwirtschaft	274	274	181	238	260	235
Verkehr	328	261	244	231	245	260
Wirtschafts- unternehmen	30	1	22	18	40	23
Allgemeine Finanzwirtschaft	1.346	1.244	1.157	1.250	1.110	1.213
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.						
DIW Berlin 2005						

Tabelle 12

Personalausgaben der ostdeutschen Länder 2002

in Euro je Einwohner

	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder
Insgesamt	918	1.110	965	1.092	1.034	1.011
Politische Führung und zentrale Verwaltung	73	82	66	91	74	75
Öffentliche Sicherheit	129	130	114	140	104	122
Rechtsschutz	76	75	68	72	65	71
Finanzverwaltung	50	51	51	50	55	51
Allgemeinbildende Schulen	300	420	358	436	415	380
Berufliche Schulen	40	69	58	58	70	58
Hochschulen	34	103	136	106	119	104
Sonstiges Bildungswesen	3	7	1	2	7	3
Forschung außerhalb der Hochschulen	2	10	6	3	8	5
Kultur	10	6	12	5	3	8
Soziale Sicherung	15	18	10	18	14	14
darunter Sozialverwaltung	10	10	6	11	11	9
Gesundheit, Sport und Erholung	22	14	16	21	19	18
Wohnungswesen, Raumordnung	0	6	9	20	4	8
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	18	55	17	25	12	23
Energie- und Wasserwirtschaft	3	2	1	2	3	2
Verkehr	39	25	14	23	13	22
Wirtschaftsunternehmen	-	0	11	2	26	9
Allgemeine Finanzwirtschaft	81	38	14	15	21	31
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.						
						DIW Berlin 2005

Tabelle 13

Personal¹ der ostdeutschen Länder 2004

je 1000 Einwohner

	Branden- burg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen	Neue Länder
Zusammen	24,3	26,8	24,0	27,2	25,3	25,3
Kernhaushalt	23,2	24,0	22,0	23,7	23,5	23,1
Allgemeine Dienste	9,3	9,5	8,4	9,7	8,6	9,0
Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten	1,6	1,7	1,3	1,9	1,6	1,6
dar.: Politische Führung	1,2	1,5	0,8	1,0	1,0	1,0
Statistischer Dienst	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	3,9	3,9	3,5	4,1	3,4	3,7
dar. Polizei	3,9	3,8	3,5	4,0	3,3	3,7
Rechtsschutz	2,3	2,3	2,1	2,0	1,9	2,1
dar. Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften	1,6	1,6	1,4	1,3	1,3	1,4
Finanzverwaltung	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	10,7	11,0	11,2	11,9	12,2	11,4
Allgemeinbildende und berufl. Schulen	8,7	8,5	8,1	9,9	9,3	8,8
dar.: Grund- und Hauptschulen	1,9	1,1	1,4	2,3	1,9	1,7
Realschulen	0,5	2,6	2,5	2,9	2,7	2,2
Gymnasien, Kollegs	1,8	2,0	1,8	1,8	2,0	1,9
Gesamtschulen	2,4	0,3	-	0,1	0,1	0,5
Sonderschulen	0,9	1,2	0,9	1,6	1,1	1,1
Berufliche Schulen	1,1	1,3	1,2	1,1	1,4	1,2
Sonstige schulische Aufgaben	0,2	-	0,1	0,0	-	0,1
Hochschulen	1,6	2,0	2,9	1,8	2,4	2,2
dar. Universitäten	1,2	1,5	2,2	1,3	1,9	1,7
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolge- aufgaben, Wiedergutmachung	0,3	0,4	0,2	0,2	0,4	0,3
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	0,4	0,7	0,4	0,3	0,5	0,4
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	-	0,2	0,2	0,6	0,4	0,3
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	0,3	0,6	0,5	0,4	0,3	0,4
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	0,1	0,0	0,0	-	0,1	0,0
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	1,0	0,8	0,6	0,6	0,4	0,7
Wirtschaftsunternehmen	1,0	0,9	0,4	-	0,8	0,6
Sonderrechnungen ²	1,1	2,8	2,0	3,5	1,8	2,2
dar.: Universitäten	-	0,3	0,5	-	-	0,2
Hochschulkliniken	-	1,9	-	0,0	1,7	0,6
Krankenhäuser und Heilstätten	0,8	-	0,6	2,8	-	0,8
Wirtschaftsunternehmen	0,0	-	0,0	0,2	0,0	0,1

¹ Vollzeitäquivalent der Beschäftigten.

² Mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle 14

**Beschäftigte im Aufgabenbereich Allgemeinbildende und Berufliche Schulen
nach Laufbahngruppe und Art des Beschäftigungsverhältnisses 2004**

Laufbahngruppe	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Zahl der Personen					
Höherer Dienst	3.740	6.150	17.398	9.947	8.811
Gehobener Dienst	21.795	9.979	22.406	15.579	17.244
Mittlerer und Einfacher Dienst	2.467	2.009	4.226	5.029	4.224
Arbeiter	1.035	655	1.232	944	944
Summe	29.037	18.793	45.262	31.499	31.223
in %					
Höherer Dienst	12,9	32,7	38,4	31,6	28,2
Gehobener Dienst	75,1	53,1	49,5	49,5	55,2
Mittlerer und Einfacher Dienst	8,5	10,7	9,3	16,0	13,5
Arbeiter	3,6	3,5	2,7	3,0	3,0
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anteil Beamte in %	50,1	0,2	2,7	10,8	36,1
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.					
DIW Berlin 2005					

Tabelle 15

Bereinigte Ausgaben der ostdeutschen Gemeinden 2000 und 2003 nach Funktionsbereichen

Euro je Einwohner

	Brandenburg		Mecklenburg- Vorpommern		Sachsen		Sachsen-Anhalt		Thüringen		Neue Länder	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Insgesamt	1.897	1.879	1.916	1.931	1.713	1.747	1.977	1.933	1.621	1.611	1.807	1.806
Allgemeine Verwaltung	228	228	212	211	198	201	207	215	203	194	208	209
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	123	127	141	140	103	118	131	138	97	92	116	121
Schulen	196	163	215	184	164	156	179	133	183	182	183	161
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	93	75	108	90	97	97	112	103	106	105	102	95
Soziale Sicherung	562	615	538	597	435	519	589	644	364	434	488	555
Gesundheit, Sport, Erholung	86	82	90	87	103	100	120	107	112	96	103	96
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	326	322	312	306	297	297	343	336	287	259	311	304
Kommunale Gemeinschaftsdienste, Wirtschaftsförderung	181	169	173	176	183	165	193	156	167	160	180	165
Allgemeines Grund- und Sondervermögen	103	97	125	142	134	95	104	101	102	89	116	101
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.												
DIW Berlin 2005												

Tabelle 16

Personalausgaben der ostdeutschen Gemeinden 2003

in Euro je Einwohner

	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder
Insgesamt	581	526	492	638	497	541
Allgemeine Verwaltung	146	140	129	156	129	139
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	70	76	67	78	59	69
Schulen	38	35	29	34	39	34
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	34	43	31	53	35	38
Soziale Sicherung	153	102	113	180	103	130
Gesundheit, Sport, Erholung	27	29	29	33	33	30
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	76	68	56	64	52	62
Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	35	29	36	39	45	37
Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	2	2	2	1	2	2
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.						
DIW Berlin 2005						

Tabelle 17

Personal¹ der ostdeutschen Gemeinden 2004

je 1000 Einwohner

	Branden- burg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen	Neue Länder
Zusammen	14,9	15,0	16,3	19,3	14,1	16,0
Kernhaushalt	14,1	12,8	12,4	14,8	12,5	13,2
Allgemeine Verwaltung	3,3	3,4	3,0	3,6	3,2	3,3
dar.: Gemeindeorgane, Rechnungsprüfung	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Finanzverwaltung	1,1	0,9	0,8	1,0	0,9	0,9
Übrige allgemeine Verwaltung	1,9	2,1	1,8	2,2	1,9	2,0
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1,7	1,9	1,6	1,9	1,5	1,7
dar. Feuerschutz/Brandschutz	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4
Schulen	1,1	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	0,7	0,9	0,8	1,1	0,8	0,8
dar.: Theater und Musikpflege	0,2	0,3	0,2	0,6	0,2	0,3
Volksbildung	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Soziale Sicherung	3,8	2,3	2,7	3,9	2,4	3,0
dar. Einrichtungen der Jugendhilfe	2,6	1,1	1,7	2,7	1,4	1,9
Gesundheit, Sport und Erholung	0,7	0,7	1,0	0,8	0,8	0,8
dar.: Gesundheitsverwaltung	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Park- und Gartenanlagen	0,2	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	1,8	1,6	1,3	1,4	1,2	1,4
dar.: Bauverwaltung	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7
Städteplanung, Vermessung,	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bauordnung	0,8	0,7	0,4	0,4	0,4	0,5
Straßen, Parkeinrichtungen	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1
Öffentliche Einrichtungen, Wirtschafts- förderung	0,9	0,8	1,2	1,0	1,4	1,1
dar.: Abwasserbeseitigung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Abfallbeseitigung	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Wirtschaftliche Unternehmen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sonderrechnungen ²	0,8	2,2	3,9	4,5	1,6	2,8
dar.: Krankenhäuser und Heilstätten	0,1	1,4	2,1	3,1	0,6	1,5
Wirtschaftliche Unternehmen	0,0	0,2	0,0	0,3	0,2	0,1
¹ Vollzeitäquivalent der Beschäftigten.						
² Mit kaufmännischem Rechnungswesen.						
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.						DIW Berlin 2005

Tabelle 18

Verfügbare Plätze und Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen 2003

	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Insgesamt
Krippenkinder	24.552	14.429	27.976	30.412	11.575	108.944
Kindergartenkinder	62.061	40.267	107.464	59.374	72.162	341.328
Hortkinder	45.407	25.823	76.825	36.355	2.455	186.865
Summe	132.020	80.519	212.265	126.141	86.192	637.137
Plätze je 1.000 Kinder	628	576	624	644	459	594
Beschäftigte	14.319	8.912	21.417	14.630	11.563	70.841
öffentliche Träger	8.954	3.201	11.409	9.640	4.738	37.942
freie Träger	5.365	5.711	10.008	4.990	6.825	32.899
Anteil freier Träger in %	37,5	64,1	46,7	34,1	59,0	46
Plätze je Beschäftigten	9,2	9,0	9,9	8,6	7,5	9,0

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle 19

Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden für Kindertageseinrichtungen im Jahre 2003

	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Insgesamt
Mill. Euro						
Personalausgaben	252	85	274	304	135	1.050
Laufende Sachaufwendungen	63	39	81	110	36	329
Laufende Zuweisungen	161	59	236	79	80	615
Baumaßnahmen	30	9	24	14	19	96
Bereinigte Ausgaben	494	180	645	487	265	2.071
minus Zahlungen vom Land	122	44	201	147	61	575
Nettoausgaben	372	136	445	339	204	1.496
minus Gebühren	60	23	67	70	27	247
Eigenbeitrag der Gemeinden	312	113	378	269	177	1.249
Euro je Kind						
Personalausgaben	1.199	608	806	1.553	719	978
Laufende Sachaufwendungen	300	279	238	562	192	306
Laufende Zuweisungen	766	422	694	403	426	573
Baumaßnahmen	143	64	71	72	101	89
Bereinigte Ausgaben	2.351	1.287	1.897	2.487	1.411	1.929
minus Zahlungen vom Land	581	315	591	751	325	536
Nettoausgaben	1.770	973	1.309	1.731	1.087	1.394
minus Gebühren	285	164	197	358	144	230
Eigenbeitrag der Gemeinden	1.485	808	1.112	1.374	943	1.164
in % der bereinigten Ausgaben	63	63	59	55	67	60
Zahl der Kinder unter 12 Jahren	210.162	139.823	339.929	195.795	187.745	1.073.454

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle 20

Sachinvestitionen der ostdeutschen Gemeinden 2003

in Euro je Einwohner

	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder
Insgesamt	366	331	385	336	332	356
Allgemeine Verwaltung	22	14	18	9	15	16
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	19	17	18	17	11	17
Schulen	49	40	55	25	50	45
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	10	9	13	13	13	12
Soziale Sicherung	17	8	13	8	10	11
Gesundheit, Sport, Erholung	24	17	26	24	25	24
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	166	153	180	180	140	167
Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	32	33	35	32	35	33
Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	28	40	27	29	33	30
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.						
DIW Berlin 2005						

Tabelle 21

Ausgewählte Einnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden

in Mill. Euro

	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen
2000					
Steuern u.Ä.	4.834	3.303	8.160	4.777	4.499
Länderfinanzausgleich	630	490	1.190	715	660
Fehlbetrags-BEZ	277	190	475	281	260
Sonder-BEZ neue Länder	1.015	756	1.870	1.129	1.027
Summe Land	6.756	4.739	11.695	6.901	6.446
Steuern u.Ä.	850	522	1.438	768	638
Zuweisungen vom Land	2.102	1.761	3.075	2.467	1.843
Summe Gemeinden	2.953	2.283	4.513	3.235	2.481
Anteil Gemeinden an Landeseinnahmen in %	43,7	48,2	38,6	46,9	38,5
2001					
Steuern u.Ä.	4.679	3.189	7.981	4.734	4.404
Länderfinanzausgleich	593	498	1.194	718	663
Fehlbetrags-BEZ	259	176	441	260	242
Sonder-BEZ neue Länder	1.015	756	1.870	1.129	1.027
Summe Land	6.546	4.620	11.486	6.842	6.337
Steuern u.Ä.	757	482	1.383	731	620
Zuweisungen vom Land	2.112	1.799	3.074	2.420	1.816
Summe Gemeinden	2.869	2.281	4.457	3.151	2.436
Anteil Gemeinden an Landeseinnahmen in %	43,8	49,4	38,8	46,1	38,4
2002					
Steuern u.Ä.	4.255	2.917	7.256	4.277	3.962
Länderfinanzausgleich	472	394	964	529	507
Fehlbetrags-BEZ	253	171	429	251	235
Sonder-BEZ neue Länder	1.493	1.113	2.752	1.661	1.510
Summe Land	6.473	4.594	11.401	6.717	6.214
Steuern u.Ä.	809	467	1.352	774	646
Zuweisungen vom Land	2.136	1.581	3.238	2.416	1.861
Summe Gemeinden	2.945	2.048	4.590	3.190	2.507
Anteil Gemeinden an Landeseinnahmen in %	45,5	44,6	40,3	47,5	40,3
2003					
Steuern u.Ä.	4.289	2.934	7.422	4.201	4.019
Länderfinanzausgleich	500	369	879	488	470
Fehlbetrags-BEZ	250	169	422	246	231
Sonder-BEZ neue Länder	1.493	1.113	2.752	1.661	1.510
Summe Land	6.531	4.585	11.475	6.597	6.230
Steuern u.Ä.	760	484	1.445	757	656
Zuweisungen vom Land	2.022	1.596	3.335	2.275	1.895
Summe Gemeinden	2.782	2.080	4.780	3.032	2.551
Anteil Gemeinden an Landeseinnahmen in %	42,6	45,4	41,7	46,0	40,9
2004					
Steuern u.Ä.	4.561	3.006	7.385	4.387	4.026
Länderfinanzausgleich	542	417	955	542	534
Fehlbetrags-BEZ	255	171	429	249	234
Sonder-BEZ neue Länder	1.493	1.113	2.752	1.661	1.510
Summe Land	6.851	4.707	11.521	6.839	6.304
Steuern u.Ä.	848	513	1.613	876	717
Zuweisungen vom Land	1.944	1.568	3.158	2.077	2.017
Summe Gemeinden	2.792	2.081	4.771	2.953	2.734
Anteil Gemeinden an Landeseinnahmen in %	40,8	44,2	41,4	43,2	43,4

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle 22

Zuschussbedarf¹⁾ der brandenburgischen Gemeinden nach Aufgabekategorien

	2000	2001	2002	2003	2004
	Mill. Euro				
Übertragene Aufgaben	329	340	384	336	341
Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	1.666	1.686	1.604	1.631	1.615
Freiwillige Aufgaben	271	249	229	234	233
Sonstige (ohne Zuordnung)	482	495	496	504	508
Zuschussbedarf insgesamt	2.749	2.770	2.714	2.705	2.698
	Anteile in %				
Übertragene Aufgaben	12,0	12,3	14,1	12,4	12,6
Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	60,6	60,9	59,1	60,3	59,9
Freiwillige Aufgaben	9,9	9,0	8,4	8,7	8,6
Sonstige (ohne Zuordnung)	17,5	17,9	18,3	18,6	18,8
Zuschussbedarf insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<p>1 Ausgaben minus Einnahmen der Einzelpläne; Aufteilung nach Aufgaben zum Teil geschätzt. Quellen: LDS Brandenburg; Berechnungen des DIW Berlin.</p> <p style="text-align: right;">DIW Berlin 2005</p>					

Tabelle 23neu

Projektion der Einnahmen und Ausgaben

in Mill. Euro

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung in %	
	Landeshaushalt							2010 / 2005	Jahres- durchschnitt
Personalausgaben	2.223	2.095	2.085	2.085	2.100	2.120	2.140	2,1	0,4
Laufender Sachaufwand	504	502	505	508	510	515	520	3,6	0,7
Zinsausgaben	849	784	804	821	830	833	835	6,5	1,3
Laufende Zuweisungen	3.783	4.339	4.210	4.265	4.310	4.335	4.360	0,5	0,1
an Unternehmen	1.119	1.050	1.000	950	930	910	890	-15,2	-3,3
an Gemeinden	1.970	2.434	2.350	2.450	2.510	2.550	2.590	6,4	1,3
an Bund	435	446	450	450	450	450	450	0,9	0,2
an soziale Einrichtungen	247	238	240	245	250	255	260	9,2	1,8
Sonstige	12	171	170	170	170	170	170	-0,6	-0,1
Soziale Leistungen u.ä.	284	168	175	180	185	190	196	16,7	3,1
Sachinvestitionen	358	227	310	290	280	270	270	18,9	3,5
Zuweisungen für Investitionen	1.403	1.413	1.390	1.340	1.290	1.230	1.170	-17,2	-3,7
an Gemeinden	648	736	700	690	680	650	620	-15,8	-3,4
an andere Bereiche	755	677	690	650	610	580	550	-18,8	-4,1
Sonstige Ausgaben	100	136	140	140	140	140	145	6,6	1,3
Bereinigte Ausgaben	9.504	9.664	9.619	9.629	9.645	9.633	9.636	-0,3	-0,1
Steuern u.ä.	4.561	4.339	4.390	4.650	4.790	4.890	5.000	15,2	2,9
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	56	79	80	82	84	86	88	11,4	2,2
Laufende Zuweisungen	3.082	3.306	3.275	3.255	3.210	3.165	3.120	-5,6	-1,2
vom Bund	2.508	2.726	2.680	2.650	2.600	2.550	2.500	-8,3	-1,7
Länderfinanzausgleich	542	550	560	570	575	580	585	6,4	1,2
Sonstige	32	30	35	35	35	35	35	16,7	3,1
Gebühren	143	150	155	160	165	170	175	16,7	3,1
Vermögensübertragungen v. Bund	461	347	345	335	320	300	270	-22,2	-4,9
Sonstige Einnahmen	712	931	940	950	960	970	980	5,3	1,0
Bereinigte Einnahmen	9.015	9.152	9.185	9.432	9.529	9.581	9.633	5,3	1,0
Finanzierungssaldo	-489	-512	-434	-197	-116	-52	-3		
	Kommunalhaushalte								
Personalausgaben	1.500	1.476	1.480	1.490	1.500	1.515	1.530	3,7	0,7
Laufender Sachaufwand	1.011	1.028	1.035	1.040	1.045	1.050	1.055	2,6	0,5
Zinsausgaben	93	91	90	89	89	88	87	-4,4	-0,9
Zuweisungen an Unternehmen	186	189	190	190	192	194	196	3,7	0,7
an soziale Einrichtungen	220	230	240	250	260	270	280	21,7	4,0
Soziale Leistungen u.ä.	928	1.235	1.260	1.300	1.330	1.360	1.400	13,4	2,5
Sachinvestitionen	814	794	810	830	850	860	865	8,9	1,7
Zuweisungen für Investitionen	130	146	150	155	160	165	170	16,4	3,1
Sonstige Ausgaben	88	32	40	40	40	40	40	25,0	4,6
Ausgaben insgesamt	4.970	5.221	5.295	5.384	5.466	5.542	5.623	7,7	1,5
Steuern	848	996	1.020	1.035	1.050	1.065	1.080	8,4	1,6
Laufende Zuweisungen vom Land	1.970	2.434	2.350	2.450	2.510	2.550	2.590	6,4	1,3
Zuweisungen für Investitionen vom Land	648	736	700	690	680	650	620	-15,8	-3,4
Gebühren	530	547	555	560	565	570	575	5,1	1,0
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	218	225	222	224	226	228	230	2,2	0,4
Sonstige Einnahmen	515	525	520	520	520	525	530	1,0	0,2
Einnahmen insgesamt	4.729	5.315	5.367	5.479	5.551	5.588	5.625	5,8	1,1
Finanzierungssaldo	-241	94	72	95	85	46	2		

Quelle: Schätzungen und Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle 24

Projektion der Einnahmen und Ausgaben je Einwohner

in Euro je Einwohner

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung in %	
	Landeshaushalt							2010 / 2005	Jahres-durchschnitt
Personalausgaben	868	821	820	823	832	842	852	3,8	0,8
Laufender Sachaufwand	197	197	199	201	202	205	207	5,3	1,0
Zinsausgaben	331	307	316	324	329	331	333	8,2	1,6
Laufende Zuweisungen	1.477	1.701	1.657	1.684	1.708	1.723	1.737	2,1	0,4
an Unternehmen	437	412	393	375	369	362	355	-13,9	-2,9
an Gemeinden	769	954	925	967	995	1.013	1.032	8,1	1,6
an Bund	170	175	177	178	178	179	179	2,5	0,5
an soziale Einrichtungen	96	93	94	97	99	101	104	11,0	2,1
Sonstige	5	67	67	67	67	68	68	1,0	0,2
Soziale Leistungen u.ä.	111	66	69	71	73	75	78	18,6	3,5
Sachinvestitionen	140	89	122	115	111	107	108	20,9	3,9
Zuweisungen für Investitionen	548	554	547	529	511	489	466	-15,9	-3,4
an Gemeinden	253	288	275	272	269	258	247	-14,4	-3,1
an andere Bereiche	295	265	272	257	242	230	219	-17,4	-3,8
Sonstige Ausgaben	39	53	55	55	55	56	58	8,3	1,6
Bereinigte Ausgaben	3.710	3.788	3.785	3.802	3.822	3.828	3.838	1,3	0,3
Steuern u.ä.	1.781	1.701	1.727	1.836	1.898	1.943	1.992	17,1	3,2
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	22	31	31	32	33	34	35	13,2	2,5
Laufende Zuweisungen	1.203	1.296	1.289	1.285	1.272	1.258	1.243	-4,1	-0,8
vom Bund	979	1.068	1.055	1.046	1.030	1.013	996	-6,8	-1,4
Länderfinanzausgleich	212	216	220	225	228	230	233	8,1	1,6
Sonstige	12	12	14	14	14	14	14	18,6	3,5
Gebühren	56	59	61	63	65	68	70	18,6	3,5
Vermögensübertragungen v. Bund	180	136	136	132	127	119	108	-20,9	-4,6
Sonstige Einnahmen	278	365	370	375	380	385	390	7,0	1,4
Bereinigte Einnahmen	3.519	3.587	3.614	3.725	3.776	3.807	3.837	7,0	1,4
Finanzierungssaldo	-191	-201	-171	-78	-46	-21	-1		
	Kommunalhaushalte								
Personalausgaben	586	579	582	588	594	602	609	5,3	1,0
Laufender Sachaufwand	395	403	407	411	414	417	420	4,3	0,8
Zinsausgaben	36	36	35	35	35	35	35	-2,8	-0,6
Zuweisungen an Unternehmen	73	74	75	75	76	77	78	5,4	1,1
an soziale Einrichtungen	86	90	94	99	103	107	112	23,7	4,3
Soziale Leistungen u.ä.	362	484	496	513	527	540	558	15,2	2,9
Sachinvestitionen	318	311	319	328	337	342	345	10,7	2,1
Zuweisungen für Investitionen	51	57	59	61	63	66	68	18,3	3,4
Sonstige Ausgaben	34	13	16	16	16	16	16	27,0	4,9
Ausgaben insgesamt	1.940	2.046	2.083	2.126	2.166	2.202	2.240	9,4	1,8
Steuern	331	390	401	409	416	423	430	10,2	2,0
Laufende Zuweisungen vom Land	769	954	925	967	995	1.013	1.032	8,1	1,6
Zuweisungen für Investitionen vom Land	253	288	275	272	269	258	247	-14,4	-3,1
Gebühren	207	214	218	221	224	226	229	6,8	1,3
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	85	88	87	88	90	91	92	3,9	0,8
Sonstige Einnahmen	201	206	205	205	206	209	211	2,6	0,5
Einnahmen insgesamt	1.846	2.083	2.112	2.164	2.200	2.220	2.241	7,6	1,5
Finanzierungssaldo	-94	37	28	38	34	18	1		

Quelle: Schätzungen und Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle 25

**Ausgewählte Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände
des Landes Brandenburg**

Euro je Einwohner

	2000	2004	2005	2005 / 2000 in %	2000	2004	2005	2005 / 2000 in %	2000	2004	2005	2005 / 2000 in %	2000	2004	2005	2005 / 2000 in %
	Kreisfreie Städte				Landkreise				kreisangehörige Gemeinden				Amtshaushalte			
Personalausgaben	671	616	591	-11,9	202	211	218	7,6	334	329	319	-4,7	198	209	206	3,9
Laufender Sachaufwand	596	679	692	16,0	147	137	137	-6,7	204	201	199	-2,2	69	69	69	-0,2
Leistungen der Sozial-, Jugendhilfe u.ä.	322	439	593	84,0	218	282	631	189,1	46	58	4	-92,3	28	36	1	-95,0
Zinsausgaben	38	42	39	2,6	6	6	6	2,4	32	29	28	-12,4	4	4	4	-7,3
Sachinvestitionen	536	313	330	-38,5	83	67	64	-23,5	350	246	234	-33,1	52	43	48	-7,8
Investitionszuschüsse	61	79	105	71,1	9	11	7	-18,5	23	31	22	-3,8	0	0	0	·
Sonstige Ausgaben	360	436	425	18,1	37	11	-75	-301,5	152	193	273	79,9	-267	-298	-267	0,0
Bereinigte Ausgaben	2.584	2.604	2.773	7,3	703	724	988	40,5	1.141	1.086	1.079	-5,4	85	63	61	-27,8
Steuern und ähnliche Einnahmen (netto)	427	439	508	19,1	0	0	0	·	308	310	367	19,3	-	-	-	-
davon:																
Grundsteuern A und B	90	103	102	12,9	-	-	-	-	75	84	86	15,6	-	-	-	-
Gewerbesteuer (netto)	159	182	231	45,5	-	-	-	-	114	117	154	34,7	-	-	-	-
Anteil an der Einkommenssteuer	128	102	126	-1,8	-	-	-	-	88	79	97	10,1	-	-	-	-
Anteil an der Umsatzsteuer	44	43	43	-2,1	-	-	-	-	25	24	24	-4,8	-	-	-	-
andere Steuern und ähnliche Einnahmen	6	8	7	17,9	0	0	0	·	6	6	6	9,4	-	-	-	-
Laufende Zuweisungen vom Land	813	831	1.075	32,2	413	400	544	31,8	376	340	362	-3,7	18	18	16	-9,7
darunter:																
Schlüsselzuweisungen	420	443	477	13,7	131	129	130	0,0	323	289	291	-9,9	-	-	-	-
Erstattungen und lfd. Zuweisungen	263	267	270	2,9	224	221	213	-4,7	6	4	4	-33,3	4	2	1	·
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	389	439	444	14,1	112	96	96	-14,7	64	73	73	13,5	14	18	20	38,5
Einnahmen aus wirtschaft. Tätigkeit	67	69	73	8,5	7	7	7	-2,2	82	82	79	-3,9	4	3	2	-36,5
Veräußerung von Vermögen	168	93	63	-62,9	7	6	6	-15,5	61	36	31	-49,0	0	0	0	·
Beiträge und ähnliche Entgelte	12	17	15	32,0	0	0	0	·	26	23	20	-23,1	5	0	0	·
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	53	21	20	-61,9	4	3	2	-57,2	9	10	9	-1,4	0	1	0	·
Zuweisungen für Investitionen vom Land	349	282	284	-18,6	123	85	70	-42,7	141	133	177	25,8	4	4	11	·
Bereinigte Einnahmen	2.428	2.385	2.662	9,7	711	670	972	36,7	1.151	1.072	1.174	2,0	81	61	64	-21,6
Finanzierungssaldo	-157	-219	-111	·	8	-53	-16	·	10	-15	96	·	-3	-2	3	·
Außerdem:																
Schuldenstand am 31.12.	551	644	408	-26,0	113	111	108	-5,0	604	602	586	-3,0	75	84	85	13,5
Kassenkredite am 31.12.	224	724	873	289,5	10	60	81	708,1	33	69	65	97,5	1	0	3	221,6

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände (GV).

DIW Berlin 2006

Tabelle 26

Ausgaben und Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden¹⁾ nach Landkreisen in Brandenburg 2004

Euro je Einwohner

	Ausgaben insgesamt	Personal- und Sachaufwand	Soziale Leistungen	Sachinvestitionen	Sonstige	Einnahmen insgesamt	Steuern	Zuweisungen vom Land	Zuweisungen von Kreisen	Gebühren	Sonstige
Barnim (BAR)	1.452	529	3	232	688	1.415	285	459	132	62	476
Dahme-Spreewald (LDS)	1.649	575	72	253	749	1.563	369	390	226	80	498
Elbe-Elster (EE)	1.600	544	66	286	704	1.499	241	542	197	55	462
Havelland (HVL)	1.556	559	92	202	701	1.565	351	493	246	66	408
Märkisch-Oderland (MOL)	1.492	541	78	188	685	1.434	273	446	232	55	428
Oberhavel (OHV)	1.440	579	74	228	559	1.515	378	408	209	77	442
Oberspreewald-Lausitz (OSL)	1.524	545	88	285	605	1.506	325	542	188	50	401
Oder-Spree (LOS)	1.845	588	80	234	943	1.601	330	417	225	61	568
Ostprignitz-Ruppin (OPR)	1.702	621	74	301	707	1.692	347	515	218	116	495
Potsdam-Mittelmark (PM)	1.532	573	10	215	734	1.472	341	397	182	107	444
Prignitz (PR)	1.606	561	29	269	746	1.561	299	551	173	64	474
Spree-Neiße (SPN)	2.127	630	70	404	1.022	1.898	344	736	266	66	487
Teltow-Fläming (TF)	1.778	642	71	287	778	1.678	498	398	212	99	471
Uckermark (UM)	1.809	647	110	245	807	1.611	284	546	234	103	444
Struktur in %											
Barnim (BAR)	100,0	36,5	0,2	16,0	47,4	100,0	20,2	32,4	9,4	4,4	33,6
Dahme-Spreewald (LDS)	100,0	34,9	4,3	15,3	45,4	100,0	23,6	24,9	14,5	5,1	31,9
Elbe-Elster (EE)	100,0	34,0	4,1	17,9	44,0	100,0	16,1	36,2	13,2	3,7	30,8
Havelland (HVL)	100,0	36,0	5,9	13,0	45,1	100,0	22,4	31,5	15,7	4,2	26,1
Märkisch-Oderland (MOL)	100,0	36,3	5,2	12,6	45,9	100,0	19,1	31,1	16,2	3,9	29,8
Oberhavel (OHV)	100,0	40,2	5,1	15,8	38,9	100,0	25,0	27,0	13,8	5,1	29,2
Oberspreewald-Lausitz (OSL)	100,0	35,8	5,8	18,7	39,7	100,0	21,6	36,0	12,5	3,3	26,6
Oder-Spree (LOS)	100,0	31,9	4,3	12,7	51,1	100,0	20,6	26,1	14,1	3,8	35,5
Ostprignitz-Ruppin (OPR)	100,0	36,5	4,3	17,7	41,5	100,0	20,5	30,4	12,9	6,9	29,3
Potsdam-Mittelmark (PM)	100,0	37,4	0,7	14,0	47,9	100,0	23,2	27,0	12,4	7,3	30,1
Prignitz (PR)	100,0	35,0	1,8	16,7	46,5	100,0	19,1	35,3	11,1	4,1	30,4
Spree-Neiße (SPN)	100,0	29,6	3,3	19,0	48,1	100,0	18,1	38,8	14,0	3,5	25,7
Teltow-Fläming (TF)	100,0	36,1	4,0	16,1	43,8	100,0	29,7	23,7	12,6	5,9	28,1
Uckermark (UM)	100,0	35,8	6,1	13,6	44,6	100,0	17,6	33,9	14,5	6,4	27,6
1 Einschl. Amtshaushalte.											
Quelle: LDS Brandenburg.											DIW Berlin 2006

Tabelle 27

Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden¹⁾ im äußeren Entwicklungsraum und engeren Verflechtungsraum

in Euro je Einwohner

	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
	Äußerer Entwicklungsraum					Engerer Verflechtungsraum				
Ausgaben des Verwaltungshaushalts	1.420	1.537	1.584	1.554	1.564	1.371	1.323	1.396	1.378	1.297
darunter										
Personalausgaben	428	421	410	416	414	398	376	376	388	389
Laufender Sachaufwand	276	282	287	295	294	231	233	267	261	270
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse										
für laufende Zwecke	136	185	184	180	146	122	153	154	161	133
an öffentlichen Bereich	57	79	70	69	44	32	43	37	38	21
an andere Bereiche	79	107	115	111	102	90	110	117	122	112
Soziale Leistungen	98	103	111	121	129	86	92	99	105	110
Zinsausgaben	36	37	36	35	35	30	28	29	28	27
Allgemeine Umlagen ²⁾	302	315	305	291	263	270	272	304	276	214
Ausgaben des Vermögenshaushalts	529	511	570	482	459	686	591	547	467	381
darunter										
Erwerb von Vermögen	36	42	44	33	29	71	62	69	39	30
Baumaßnahmen zusammen	329	295	284	277	245	361	342	301	270	216
darunter für										
Schulen	26	24	22	25	20	62	54	53	34	25
Straßen	81	76	83	78	60	94	97	89	89	70
Abwasserbeseitigung	6	4	3	3	1	12	9	8	4	2
Tilgung von Krediten, Rückzahlung										
von inneren Darlehen	63	71	60	62	68	59	44	34	51	56
Zuweisungen und Zuschüsse für										
Investitionen	38	46	54	48	54	32	39	25	24	30
Ausgaben insgesamt	1.949	2.048	2.154	2.037	2.023	2.057	1.914	1.943	1.845	1.679
Einnahmen des Verwaltungshaushalts	1.340	1.392	1.479	1.370	1.310	1.335	1.279	1.365	1.304	1.243
darunter										
Steuern zusammen	275	264	289	286	308	480	399	411	385	429
Gemeindeanteil an der										
Einkommensteuer	89	82	98	77	72	105	95	110	109	100
Grundsteuer	72	74	77	79	82	86	88	92	91	95
Gewerbesteuer (brutto)	84	77	84	99	124	250	177	172	146	196
sonstige Steuern und										
steuerähnliche Einnahmen	30	30	30	31	30	40	39	38	39	37
Allgemeine Umlagen von Gemeinden										
und GV	106	111	94	90	54	71	74	64	57	1
Zuweisungen und Zuschüsse vom										
Land	485	542	554	515	458	380	431	429	406	353
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	112	117	123	129	132	80	83	119	119	132
Einnahmen aus wirtschaftlicher										
Tätigkeit und sonstige laufende										
Einnahmen	94	94	98	94	96	88	85	84	89	86
Einnahmen des Vermögenshaushalts	507	495	568	475	463	640	528	510	481	395
darunter										
Veräußerung von Vermögen	54	51	129	39	40	131	78	99	81	61
Beiträge und ähnliche Entgelte	19	19	20	18	17	35	35	30	32	30
Zuweisungen und Zuschüsse für										
Investitionen	269	258	272	252	247	216	204	188	159	151
von Gemeinden und GV	47	45	38	33	26	40	46	37	26	23
vom Land	198	190	207	185	194	131	125	116	85	96
Einnahmen aus Krediten und inneren										
Darlehen	67	65	46	58	81	62	57	57	48	38
Einnahmen insgesamt	1.847	1.887	2.047	1.845	1.774	1.976	1.807	1.875	1.785	1.638
Finanzierungssaldo	-102	-161	-107	-192	-249	-81	-107	-69	-61	-40
Schulden	633	640	637	632	650	561	564	581	591	575

1 Einschl. Amtshaushalte.

2 Einschl. Amtsumlage.

Quelle: LDS Brandenburg.

DIW Berlin 2006

Tabelle 28

Schullastenausgleich des Landes Brandenburg 2005

	Einwohner	in Euro	Euro je Einwohner
Oberzentren	395.027	16.192.797	40,99
Große kreisangehörige Städte	118.146	2.350.352	19,89
Mittelzentren	628.652	11.973.473	19,05
Grundzentren	544.608	11.324.042	20,79
Kleinzentren	148.325	2.134.126	14,39
Ohne Funktion	472.783	8.229.101	17,41
Quelle: LDS Brandenburg, Berechnungen des DIW Berlin.			
DIW Berlin 2006			

Tabelle 29

Zuschussbedarf IIa der Gemeinden des Landes Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen

in Euro je Einwohner

Gemeinde- größenklassen	Bevölkerung 30.06.2004	2000	2001	2002	2003	2004	Durchschnitt 2000 - 2004	Z-Relation in %
<=500	2.246	467	493	517	484	484	489	100,0
<=1.000	94.565	489	506	519	501	497	502	102,8
<=2.000	124.814	482	487	526	512	513	504	103,1
<=3.000	69.967	511	522	543	511	518	521	106,6
<=4.000	68.907	539	529	570	534	534	541	110,7
<=5.000	116.869	492	508	523	528	555	521	106,6
<=10.000	417.959	499	518	534	548	531	526	107,6
<=15.000	369.117	504	508	530	545	540	526	107,5
<=20.000	247.324	532	539	548	556	545	544	111,3
<=30.000	335.421	663	661	754	706	658	688	140,8
<=40.000	244.839	587	638	634	635	633	625	128,0
<=50.000	83.106	614	644	625	658	677	644	131,7
<=999.999	393.373	1.113	1.089	1.080	1.118	1.203	1.120	229,2
insgesamt	2.568.507	630	638	659	662	666	651	133,2

Quelle: LDS Brandenburg.

DIW Berlin 2006

Tabelle 30

Zuschussbedarf IIa nach Einzelplänen und Gemeindegröße 2004

in Euro je Einwohner

Gemeinde- größenklassen	Allgem. Verwaltung	Öff. Sicherheit u. Ordnung	Schulen	Kultur	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Wohnen, Verkehr	Wirtsch.för- derung	Grund- u. Sonderverm.	Allgem. Finanzwirt- schaft
<=500	30	2	14	3	60	0	16	13	-69	-69
<=1.000	28	1	21	4	37	11	25	13	-66	-35
<=2.000	26	1	20	4	37	14	25	12	-60	27
<=3.000	22	2	36	9	35	12	23	14	-66	-53
<=4.000	55	14	38	6	43	16	31	22	-64	16
<=5.000	120	28	38	8	47	11	58	17	-80	-164
<=10.000	119	34	44	10	54	16	63	25	-50	-266
<=15.000	117	29	47	14	51	23	63	26	-43	-317
<=20.000	107	36	45	17	63	23	66	27	-40	-291
<=30.000	126	33	48	25	81	40	70	29	-36	-324
<=40.000	108	47	55	42	67	37	78	12	-30	-178
<=50.000	145	54	46	41	81	28	79	23	-29	-382
<=999.999	164	95	102	116	492	73	130	40	38	-536
Amtshaushalte	112	34	14	2	7	0	29	9	0	-209
Landkreise	57	20	66	14	262	14	18	15	8	-410

Quelle: LDS Brandenburg.

DIW Berlin 2006

Tabelle 31

Zuschussbedarf IIa der Gemeinden des Landes Brandenburg nach zentralörtlichen Funktionen

in Euro je Einwohner

Zentralörtliche Funktion	Bevölkerung 30.06.2004	2000	2001	2002	2003	2004	Durchschnitt 2000 - 2004	Z-Relation in %
Oberzentrum	393.373	1.113	1.089	1.080	1.118	1.203	1.120	230,8
Große Kreisangehörige Städte	117.310	776	794	757	731	752	762	156,9
Mittelzentrum	627.561	614	630	669	666	636	643	132,5
Grundzentrum	593.455	537	546	558	563	565	554	114,1
Kleinzentrum	170.715	488	507	519	519	513	509	104,9
Keine Zentrumangabe	666.093	454	467	511	503	492	485	100,0
insgesamt	2.568.507	630	638	659	662	666	651	58,1

Quelle: LDS Brandenburg.

DIW Berlin 2006

Tabelle 32

Finanzbedarf der Landkreise 2005

Landkreise	Einwohner	Fläche in qkm	Flächen- ansatz	Bedarfsansatz insgesamt
Landkreis Barnim	173.951	1.494	14.950	188.901
Landkreis Dahme-Spreewald	160.173	2.261	22.620	182.793
Landkreis Elbe-Elster	125.526	1.889	18.900	144.426
Landkreis Havelland	153.328	1.717	17.170	170.498
Landkreis Märkisch-Oderland	191.729	2.128	21.280	213.009
Landkreis Oberhavel	197.055	1.796	17.960	215.015
Landkreis Oberspreewald-Lausitz	136.251	1.217	12.170	148.421
Landkreis Oder-Spree	193.062	2.242	22.430	215.492
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	110.057	2.509	25.090	135.147
Landkreis Potsdam-Mittelmark	201.335	2.575	25.750	227.085
Landkreis Prignitz	91.214	2.123	21.240	112.454
Landkreis Spree-Neiße	141.256	1.648	16.480	157.736
Landkreis Teltow-Fläming	161.146	2.092	20.930	182.076
Landkreis Uckermark	143.411	3.058	30.590	174.001
Landkreise insgesamt	2.179.494	28.749	287.560	2.467.054
		je Einwohner		
Landkreis Barnim		0,9	0	1,09
Landkreis Dahme-Spreewald		1,4	0	1,14
Landkreis Elbe-Elster		1,5	0	1,15
Landkreis Havelland		1,1	0	1,11
Landkreis Märkisch-Oderland		1,1	0	1,11
Landkreis Oberhavel		0,9	0	1,09
Landkreis Oberspreewald-Lausitz		0,9	0	1,09
Landkreis Oder-Spree		1,2	0	1,12
Landkreis Ostprignitz-Ruppin		2,3	0	1,23
Landkreis Potsdam-Mittelmark		1,3	0	1,13
Landkreis Prignitz		2,3	0	1,23
Landkreis Spree-Neiße		1,2	0	1,12
Landkreis Teltow-Fläming		1,3	0	1,13
Landkreis Uckermark		2,1	0	1,21
Landkreise insgesamt		1,3	0	1,13
		in % vom Durchschnitt		
Landkreis Barnim		65,1	65,1	95,9
Landkreis Dahme-Spreewald		107,0	107,0	100,8
Landkreis Elbe-Elster		114,1	114,1	101,6
Landkreis Havelland		84,9	84,9	98,2
Landkreis Märkisch-Oderland		84,1	84,1	98,1
Landkreis Oberhavel		69,1	69,1	96,4
Landkreis Oberspreewald-Lausitz		67,7	67,7	96,2
Landkreis Oder-Spree		88,1	88,1	98,6
Landkreis Ostprignitz-Ruppin		172,8	172,8	108,5
Landkreis Potsdam-Mittelmark		97,0	96,9	99,6
Landkreis Prignitz		176,5	176,5	108,9
Landkreis Spree-Neiße		88,4	88,4	98,7
Landkreis Teltow-Fläming		98,4	98,4	99,8
Landkreis Uckermark		161,7	161,7	107,2
Landkreise insgesamt		100,0	100,0	100,0
Quelle: LDS Brandenburg.				
DIW Berlin 2006				

Tabelle 33

Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg - Status quo 2005

Insgesamt

Euro je Einwohner

Ein- wohner-zahl	Steuer- kraft je Ein- wohner	Fortge- schriebene Wohnbe- völkerung	Bedarfs- ansatz	Bedarfs- messzahl =Bedarfsan- satz * 709,06	Steuerkraft- messzahl	Unterschied Bedarfsmess-zahl zu Steuerkraft	Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben			Schlüssel- zuwei- sungen für Kreis- aufgaben	Schlüssel- zuwei- sungen + Steuer- kraft
							insgesamt =75% des Unterschieds- betrages	allgemeine 77,5291%	investive 22,4709%		
bis unter 1.000	420	97.530	100,0%	709	420	289	384	298	86	0	804
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	64.581	100,0%	709	159	550	413	320	93	0	571
	300	27.659	100,0%	709	233	476	357	277	80	0	590
	400	2.769	100,0%	709	335	374	281	218	63	0	615
	500	707	100,0%	709	429	280	210	163	47	0	639
	über 500	1.814	100,0%	709	12.711	-12.002	0	0	0	0	12.711
2.500	231	157.532	100,7%	714	231	483	376	292	85	0	608
	bis 100	1.263	100,0%	709	82	627	470	364	106	0	552
	200	88.072	100,6%	713	169	544	408	316	92	0	577
	300	55.270	100,9%	716	230	486	364	282	82	0	594
	400	7.763	100,9%	715	336	380	285	221	64	0	621
	500	2.197	100,0%	709	447	262	197	152	44	0	644
	über 500	2.967	100,0%	709	1.733	-1.024	0	0	0	0	1.733
5.000	236	215.128	106,3%	753	236	517	388	301	87	0	624
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	81.180	104,3%	739	180	559	420	325	94	0	599
	300	98.670	107,5%	762	230	533	399	310	90	0	629
	400	20.519	107,1%	760	340	420	315	244	71	0	655
	500	14.759	107,6%	763	446	317	238	184	53	0	684
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
7.500	289	208.075	107,2%	760	289	471	353	274	79	0	642
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	44.715	108,3%	768	190	578	433	336	97	0	623
	300	98.139	107,0%	758	241	518	388	301	87	0	629
	400	39.460	107,7%	764	343	420	315	244	71	0	658
	500	13.887	107,8%	764	458	306	230	178	52	0	688
	über 500	11.874	102,1%	724	681	43	33	25	7	0	713
15.000	299	589.871	110,9%	787	299	487	365	283	82	0	665
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	18.780	113,0%	801	197	604	453	351	102	0	650
	300	339.783	111,9%	793	260	533	400	310	90	0	660
	400	165.091	109,1%	774	337	437	328	254	74	0	664
	500	66.217	110,0%	780	438	342	257	199	58	0	695
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
30.000	342	583.323	116,6%	827	342	485	373	289	84	0	715
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	310.246	117,3%	832	270	562	422	327	95	0	691
	400	205.857	115,7%	820	342	479	359	278	81	0	700
	500	43.056	115,4%	818	427	391	293	227	66	0	720
	über 500	24.164	118,0%	837	1.124	-287	0	0	0	0	1.124
45.000	334	328.035	120,7%	855	334	522	391	303	88	0	725
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	76.825	120,8%	856	284	572	429	333	96	0	713
	400	210.617	120,6%	855	331	524	393	305	88	0	724
	500	40.593	120,8%	857	445	412	309	239	69	0	754
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
über 45.000	352	395.027	140,0%	993	352	641	481	373	108	100	933
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	67.014	140,0%	993	297	696	522	404	117	100	919
	400	183.034	140,0%	993	329	664	498	386	112	100	927
	500	144.979	140,0%	993	405	588	441	342	99	100	946
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
Insgesamt	316	2.574.521	116,2%	824	316	508	390	303	88	15	721
	bis 100	1.263	100,0%	709	82	627	470	364	106	0	552
	200	297.328	103,4%	733	175	558	419	325	94	0	594
	300	1.073.606	114,1%	809	260	549	412	319	93	6	678
	400	835.110	120,2%	852	335	517	388	301	87	22	745
	500	326.395	125,1%	887	424	463	347	269	78	45	816
	über 500	40.819	111,3%	789	1.554	-765	9	7	2	0	1.564

Quelle: LDS Brandenburg, Berechnungen des DIW Berl

DIW Berlin 2006

Tabelle 35

Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg - Status quo 2005

Engerer Verflechtungsraum

Euro je Einwohner

Einwohner- zahl	Steuer-kraft je Ein- wohner	Fortge- schriebene Wohnbe- völkerung	Bedarfs- ansatz	Bedarfs- messzahl =Bedarfsan- satz *709,06	Steuerkraft- messzahl	Unterschied Bedarfsmess-zahl zu Steuerkraft	Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben			Schlüssel- zuwei- sungen für Kreis- aufgaben	Schlüssel- zuwei- sungen + Steuer- kraft
							insgesamt =75% des Unterschieds- betrages	allgemeine 77,5291%	investive 22,4709%		
bis unter 1.000	0	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	400	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
2.500	208	1.897	100,0%	709	208	501	376	291	84	0	584
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	1.897	100,0%	709	208	501	376	291	84	0	584
	400	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
5.000	322	10.445	101,5%	720	322	398	298	231	67	0	620
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	400	10.445	101,5%	720	322	398	298	231	67	0	620
	500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
7.500	334	82.486	104,5%	741	334	407	305	237	69	0	639
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	34.555	102,9%	730	244	485	364	282	82	0	608
	400	34.183	106,9%	758	338	420	315	244	71	0	653
	500	7.094	102,8%	729	440	289	216	168	49	0	657
	über 500	6.654	102,5%	727	664	63	47	37	11	0	711
15.000	335	278.935	107,3%	761	335	426	320	248	72	0	654
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	101.688	107,3%	761	273	488	366	284	82	0	639
	400	121.457	106,3%	754	340	414	311	241	70	0	650
	500	55.790	109,5%	776	437	340	255	197	57	0	691
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
30.000	407	283.197	113,6%	805	407	399	317	246	71	0	724
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	96.850	113,7%	806	287	520	390	302	88	0	676
	400	119.127	111,9%	794	352	442	332	257	75	0	683
	500	43.056	115,4%	818	427	391	293	227	66	0	720
	über 500	24.164	118,0%	837	1.124	-287	0	0	0	0	1.124
45.000	348	177.775	118,8%	843	348	495	371	288	83	0	719
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	34.379	118,0%	837	287	550	412	320	93	0	699
	400	102.803	118,4%	839	330	510	382	296	86	0	712
	500	40.593	120,8%	857	445	412	309	239	69	0	754
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
über 45.000	405	144.979	140,0%	993	405	588	441	342	99	100	946
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	400	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	500	144.979	140,0%	993	405	588	441	342	99	100	946
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
Insgesamt	368	979.714	115,8%	821	368	453	345	267	78	15	728
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	269.369	110,4%	783	275	507	380	295	85	0	656
	400	388.015	111,2%	788	340	448	336	261	76	0	676
	500	291.512	126,9%	900	421	479	359	279	81	50	830
	über 500	30.818	114,7%	813	1.025	-212	10	8	2	0	1.035

Quelle: LDS Brandenburg, Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Tabelle 36

Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg - Status quo 2005

Äußerer Entwicklungsraum

Euro je Einwohner

Einwohner- zahl	Steuer-kraft je Ein- wohner	Fortge- schriebene Wohnbe- völkerung	Bedarfs- ansatz	Bedarfs- messzahl =Bedarfsan- satz * 709,06	Steuerkraft- messzahl	Unterschied Bedarfsmess-zahl zu Steuerkraft	Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben			Schlüssel- zuwei- sungen für Kreis- aufgaben	Schlüssel- zuwei- sungen + Steuer- kraft
							insgesamt =75% des Unterschieds- betrages	allgemeine	investive		
								77,5291% 22,4709% der gesamten Schlüsselzuweisungen			
bis unter 1.000	420	97.530	100,0%	709	420	289	384	298	86	0	804
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	64.581	100,0%	709	159	550	413	320	93	0	571
	300	27.659	100,0%	709	233	476	357	277	80	0	590
	400	2.769	100,0%	709	335	374	281	218	63	0	615
	500	707	100,0%	709	429	280	210	163	47	0	639
	über 500	1.814	100,0%	709	12.711	-12.002	0	0	0	0	12.711
2.500	232	155.635	100,7%	714	232	482	376	292	85	0	608
	bis 100	1.263	100,0%	709	82	627	470	364	106	0	552
	200	88.072	100,6%	713	169	544	408	316	92	0	577
	300	53.373	101,0%	716	231	485	364	282	82	0	595
	400	7.763	100,9%	715	336	380	285	221	64	0	621
	500	2.197	100,0%	709	447	262	197	152	44	0	644
	über 500	2.967	100,0%	709	1.733	-1.024	0	0	0	0	1.733
5.000	232	204.683	106,5%	755	232	523	392	304	88	0	624
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	81.180	104,3%	739	180	559	420	325	94	0	599
	300	98.670	107,5%	762	230	533	399	310	90	0	629
	400	10.074	113,0%	801	359	442	332	257	75	0	691
	500	14.759	107,6%	763	446	317	238	184	53	0	684
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
7.500	259	125.589	108,9%	772	259	513	385	298	86	0	644
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	44.715	108,3%	768	190	578	433	336	97	0	623
	300	63.584	109,2%	774	239	535	401	311	90	0	640
	400	5.277	113,0%	801	376	425	319	247	72	0	695
	500	6.793	113,0%	801	477	325	243	189	55	0	720
	über 500	5.220	101,7%	721	703	18	14	11	3	0	717
15.000	268	310.936	114,2%	809	268	542	406	315	91	0	674
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	18.780	113,0%	801	197	604	453	351	102	0	650
	300	238.095	113,8%	807	254	553	414	321	93	0	669
	400	43.634	116,8%	828	328	500	375	291	84	0	703
	500	10.427	113,0%	801	446	355	267	207	60	0	712
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
30.000	281	300.126	119,5%	847	281	566	425	329	95	0	706
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	213.396	119,0%	844	262	581	436	338	98	0	698
	400	86.730	120,8%	856	328	529	397	308	89	0	724
	500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
45.000	317	150.260	122,8%	871	317	553	415	322	93	0	732
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	42.446	123,0%	872	282	590	443	343	99	0	725
	400	107.814	122,7%	870	331	539	404	313	91	0	735
	500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
über 45.000	320	250.048	140,0%	993	320	672	504	391	113	100	925
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	67.014	140,0%	993	297	696	522	404	117	100	919
	400	183.034	140,0%	993	329	664	498	386	112	100	927
	500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0
Insgesamt	284	1.594.807	116,5%	826	284	542	418	324	94	16	718
	bis 100	1.263	100,0%	709	82	627	470	364	106	0	552
	200	297.328	103,4%	733	175	558	419	325	94	0	594
	300	804.237	115,4%	818	255	563	422	327	95	8	686
	400	447.095	128,0%	907	331	577	433	335	97	41	804
	500	34.883	109,6%	777	452	326	244	189	55	0	696
	über 500	10.001	100,9%	715	3.186	-2.471	7	6	2	0	3.194
Quelle: LDS Brandenburg, Berechnungen des DIW Berlin.											
DIW Berlin 2019											

Quelle: LDS Brandenburg, Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Tabelle 37

Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Landkreisen 2005

Landkreise	Bedarfs- messzahl	Umlage- grundlagen	Umlage-kraft- messzahl 41,12%	Unter- schied Bedarfs- messzahl zu Umlage- kraft- messzahl	Schlüsselzu- weisungen insgesamt = 90% des Unter-schieds	davon	
						Allgemeine Schlüssel- zuweisungen	Investive Schlüssel- zuweisungen
						72,7158009%	27,2841991%
Landkreis Barnim	74.246	101.857	41.884	32.362	29.126	21.179	7.947
Landkreis Dahme-Spreewald	71.845	92.733	38.132	33.713	30.342	22.063	8.279
Landkreis Elbe-Elster	56.765	70.126	28.836	27.930	25.137	18.278	6.858
Landkreis Havelland	67.013	90.675	37.285	29.727	26.754	19.455	7.300
Landkreis Märkisch-Oderland	83.721	130.661	53.728	29.993	26.994	19.629	7.365
Landkreis Oberhavel	84.509	118.632	48.781	35.728	32.155	23.382	8.773
Landkreis Oberspreewald-Lausitz	58.335	80.342	33.037	25.299	22.769	16.557	6.212
Landkreis Oder-Spree	84.697	111.868	46.000	38.697	34.827	25.325	9.502
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	53.118	65.785	27.051	26.067	23.461	17.060	6.401
Landkreis Potsdam-Mittelmark	89.253	115.507	47.496	41.757	37.581	27.328	10.254
Landkreis Prignitz	44.199	52.248	21.484	22.715	20.443	14.865	5.578
Landkreis Spree-Neiße	61.997	83.474	34.325	27.672	24.905	18.110	6.795
Landkreis Teltow-Fläming	71.563	109.311	44.949	26.615	23.953	17.418	6.535
Landkreis Uckermark	68.389	82.630	33.977	34.412	30.971	22.521	8.450
Landkreise insgesamt	969.651	1.305.848	536.965	432.686	389.417	283.168	106.249
				je Einwohner			
Landkreis Barnim	427	586	241	186	167	122	46
Landkreis Dahme-Spreewald	449	579	238	210	189	138	52
Landkreis Elbe-Elster	452	559	230	223	200	146	55
Landkreis Havelland	437	591	243	194	174	127	48
Landkreis Märkisch-Oderland	437	681	280	156	141	102	38
Landkreis Oberhavel	429	602	248	181	163	119	45
Landkreis Oberspreewald-Lausitz	428	590	242	186	167	122	46
Landkreis Oder-Spree	439	579	238	200	180	131	49
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	483	598	246	237	213	155	58
Landkreis Potsdam-Mittelmark	443	574	236	207	187	136	51
Landkreis Prignitz	485	573	236	249	224	163	61
Landkreis Spree-Neiße	439	591	243	196	176	128	48
Landkreis Teltow-Fläming	444	678	279	165	149	108	41
Landkreis Uckermark	477	576	237	240	216	157	59
Landkreise insgesamt	445	599	246	199	179	130	49
				in % vom Durchschnitt			
Landkreis Barnim	95,9	97,7	97,7	93,7	93,7	93,7	93,7
Landkreis Dahme-Spreewald	100,8	96,6	96,6	106,0	106,0	106,0	106,0
Landkreis Elbe-Elster	101,6	93,2	93,2	112,1	112,1	112,1	112,1
Landkreis Havelland	98,2	98,7	98,7	97,7	97,7	97,7	97,7
Landkreis Märkisch-Oderland	98,1	113,7	113,7	78,8	78,8	78,8	78,8
Landkreis Oberhavel	96,4	100,5	100,5	91,3	91,3	91,3	91,3
Landkreis Oberspreewald-Lausitz	96,2	98,4	98,4	93,5	93,5	93,5	93,5
Landkreis Oder-Spree	98,6	96,7	96,7	101,0	101,0	101,0	101,0
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	108,5	99,8	99,8	119,3	119,3	119,3	119,3
Landkreis Potsdam-Mittelmark	99,6	95,8	95,8	104,5	104,5	104,5	104,5
Landkreis Prignitz	108,9	95,6	95,6	125,4	125,4	125,4	125,4
Landkreis Spree-Neiße	98,7	98,6	98,6	98,7	98,7	98,7	98,7
Landkreis Teltow-Fläming	99,8	113,2	113,2	83,2	83,2	83,2	83,2
Landkreis Uckermark	107,2	96,2	96,2	120,9	120,9	120,9	120,9
Landkreise insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: LDS Brandenburg, Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 17

12 Tabellen

Tabelle 38

Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg - Höhere Einwohnergewichtung kreisfreie Städte (Simulation 1)

Euro je Einwohner

Einwohner- zahl	Steuerkraft je Einwohner	Fortgeschrie- bene Wohn- bevölkerung	Bedarfs- ansatz	Bedarfsmess- zahl =Bedarfs- ansatz * 709,06	Steuer- kraft- messzahl	Unterschied Bedarfs- messzahl zu Steuerkraft	Schlüsselzuweisungen	Schlüssel- zuweisungen für Kreis- aufgaben	Schlüssel- zuweisungen + Steuerkraft	Anzahl der Gemeinden				Gewinn	Verlust
							(75% des Unterschiedsbetrages)			abun- dante	Ge- winner	Ver- lierer	Ins- gesamt	in Euro je Einwohner	
bis unter 1.000	420	97.530	100,0%	709	420	289	384	0	804	2	0	0	133	0	0
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	64.581	100,0%	709	159	550	413	0	571	0	0	0	88	0	0
	300	27.659	100,0%	709	233	476	357	0	590	0	0	0	39	0	0
	400	2.769	100,0%	709	335	374	281	0	615	0	0	0	3	0	0
	500	707	100,0%	709	429	280	210	0	639	0	0	0	1	0	0
	über 500	1.814	100,0%	709	12.711	-12.002	0	0	12.711	2	0	0	2	0	0
2.500	231	157.532	100,7%	714	231	483	376	0	608	2	0	0	101	0	0
	bis 100	1.263	100,0%	709	82	627	470	0	552	0	0	0	1	0	0
	200	88.072	100,6%	713	169	544	408	0	577	0	0	0	58	0	0
	300	55.270	100,9%	716	230	486	364	0	594	0	0	0	35	0	0
	400	7.763	100,9%	715	336	380	285	0	621	0	0	0	4	0	0
	500	2.197	100,0%	709	447	262	197	0	644	0	0	0	1	0	0
	über 500	2.967	100,0%	709	1.733	-1.024	0	0	1.733	2	0	0	2	0	0
5.000	236	215.128	105,9%	751	236	515	386	0	622	0	0	19	58	0	-5
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	81.180	103,8%	736	180	556	417	0	597	0	0	9	21	0	-6
	300	98.670	107,3%	761	230	531	398	0	628	0	0	8	27	0	-5
	400	20.519	106,9%	758	340	418	313	0	653	0	0	2	6	0	-4
	500	14.759	107,6%	763	446	317	238	0	684	0	0	0	4	0	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.500	289	208.075	107,2%	760	289	471	353	0	642	0	0	0	32	0	0
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	44.715	108,3%	768	190	578	433	0	623	0	0	0	7	0	0
	300	98.139	107,0%	758	241	518	388	0	629	0	0	0	15	0	0
	400	39.460	107,7%	764	343	420	315	0	658	0	0	0	6	0	0
	500	13.887	107,8%	764	458	306	230	0	688	0	0	0	2	0	0
	über 500	11.874	102,1%	724	681	43	33	0	713	0	0	0	2	0	0
15.000	299	589.871	110,9%	787	299	487	365	0	665	0	0	0	56	0	0
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	18.780	113,0%	801	197	604	453	0	650	0	0	0	2	0	0
	300	339.783	111,9%	793	260	533	400	0	660	0	0	0	31	0	0
	400	165.091	109,1%	774	337	437	328	0	664	0	0	0	17	0	0
	500	66.217	110,0%	780	438	342	257	0	695	0	0	0	6	0	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30.000	342	583.323	116,6%	827	342	485	373	0	715	1	0	0	28	0	0
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	310.246	117,3%	832	270	562	422	0	691	0	0	0	15	0	0
	400	205.857	115,7%	820	342	479	359	0	700	0	0	0	10	0	0
	500	43.056	115,4%	818	427	391	293	0	720	0	0	0	2	0	0
	über 500	24.164	118,0%	837	1.124	-287	0	0	1.124	1	0	0	1	0	0
45.000	334	328.035	120,7%	855	334	522	391	0	725	0	0	0	9	0	0
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	76.825	120,8%	856	284	572	429	0	713	0	0	0	2	0	0
	400	210.617	120,6%	855	331	524	393	0	724	0	0	0	6	0	0
	500	40.593	120,8%	857	445	412	309	0	754	0	0	0	1	0	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
über 45.000	352	395.027	145,0%	1.028	352	677	507	100	959	0	4	0	4	27	0
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	67.014	145,0%	1.028	297	731	548	100	946	0	1	0	1	27	0
	400	183.034	145,0%	1.028	329	699	524	100	954	0	2	0	2	27	0
	500	144.979	145,0%	1.028	405	623	467	100	973	0	1	0	1	27	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Insgesamt	316	2.574.521	116,9%	829	316	513	394	15	725	5	4	19	421	27	-5
	bis 100	1.263	100,0%	709	82	627	470	0	552	0	0	0	1	0	0
	200	297.328	103,3%	732	175	558	418	0	593	0	0	9	176	0	-6
	300	1.073.606	114,4%	811	260	551	413	6	680	0	1	8	165	27	-5
	400	835.110	121,3%	860	335	525	394	22	751	0	2	2	54	27	-4
	500	326.395	127,3%	903	424	479	359	45	828	0	1	0	18	27	0
	über 500	40.819	111,3%	789	1.554	-765	9	0	1.564	5	0	0	7	0	0

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

Tabelle 39

Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg - Senkung des Grundbetrages (Simulation 2)

Euro je Einwohner

Einwohner- zahl	Steuerkraft je Einwohner	Fortgeschrie- bene Wohn- bevölkerung	Bedarfs- ansatz	Bedarfsmess- zahl = Bedarfs- ansatz * 704,53	Steuer- kraft- messzahl	Unterschied Bedarfs- messzahl zu Steuerkraft	Schlüsselzuweisungen (75% des Unterschiedsbetrages)	Schlüssel- zuweisungen für Kreis- aufgaben	Schlüssel- zuweisungen + Steuerkraft	Anzahl der Gemeinden				Gewinn	Verlust
										abun- dante	Ge- winner	Ver- lierer	Ins- gesamt		
bis unter 1.000	420	97.530	100,0%	705	420	284	381	0	801	2	0	131	133	0	-3
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	64.581	100,0%	705	159	546	409	0	568	0	0	88	88	0	-3
	300	27.659	100,0%	705	233	471	353	0	587	0	0	39	39	0	-3
	400	2.769	100,0%	705	335	370	277	0	612	0	0	3	3	0	-3
	500	707	100,0%	705	429	275	206	0	636	0	0	1	1	0	-3
	über 500	1.814	100,0%	705	12.711	-12.007	0	0	12.711	2	0	0	2	0	0
2.500	231	157.532	100,7%	709	231	478	373	0	604	2	0	99	101	0	-3
	bis 100	1.263	100,0%	705	82	622	467	0	549	0	0	1	1	0	-3
	200	88.072	100,6%	709	169	539	404	0	574	0	0	58	58	0	-3
	300	55.270	100,9%	711	230	481	361	0	591	0	0	35	35	0	-3
	400	7.763	100,9%	711	336	375	281	0	617	0	0	4	4	0	-3
	500	2.197	100,0%	705	447	258	193	0	640	0	0	1	1	0	-3
	über 500	2.967	100,0%	705	1.733	-1.028	0	0	1.733	2	0	0	2	0	0
5.000	236	215.128	105,9%	746	236	510	382	0	619	0	0	58	58	0	-5
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	81.180	103,8%	731	180	551	413	0	593	0	0	21	21	0	-6
	300	98.670	107,3%	756	230	526	394	0	624	0	0	27	27	0	-5
	400	20.519	106,9%	753	340	413	310	0	650	0	0	6	6	0	-5
	500	14.759	107,6%	758	446	312	234	0	680	0	0	4	4	0	-4
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.500	289	208.075	107,2%	755	289	466	350	0	638	0	0	32	32	0	-4
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	44.715	108,3%	763	190	573	430	0	620	0	0	7	7	0	-4
	300	98.139	107,0%	754	241	513	385	0	625	0	0	15	15	0	-4
	400	39.460	107,7%	759	343	415	312	0	655	0	0	6	6	0	-4
	500	13.887	107,8%	759	458	301	226	0	684	0	0	2	2	0	-4
	über 500	11.874	102,1%	720	681	39	29	0	710	0	0	2	2	0	-3
15.000	299	589.871	110,9%	782	299	482	362	0	661	0	0	56	56	0	-4
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	18.780	113,0%	796	197	599	449	0	646	0	0	2	2	0	-4
	300	339.783	111,9%	788	260	528	396	0	656	0	0	31	31	0	-4
	400	165.091	109,1%	769	337	432	324	0	661	0	0	17	17	0	-4
	500	66.217	110,0%	775	438	337	253	0	691	0	0	6	6	0	-4
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30.000	342	583.323	116,6%	822	342	480	369	0	711	1	0	27	28	0	-4
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	310.246	117,3%	827	270	557	418	0	687	0	0	15	15	0	-4
	400	205.857	115,7%	815	342	473	355	0	697	0	0	10	10	0	-4
	500	43.056	115,4%	813	427	385	289	0	716	0	0	2	2	0	-4
	über 500	24.164	118,0%	831	1.124	-293	0	0	1.124	1	0	0	1	0	0
45.000	334	328.035	120,7%	850	334	516	387	0	721	0	0	9	9	0	-4
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	76.825	120,8%	851	284	567	425	0	709	0	0	2	2	0	-4
	400	210.617	120,6%	850	331	519	389	0	720	0	0	6	6	0	-4
	500	40.593	120,8%	851	445	406	305	0	750	0	0	1	1	0	-4
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
über 45.000	352	395.027	145,0%	1.022	352	670	503	100	954	0	4	0	4	22	0
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	67.014	145,0%	1.022	297	725	543	100	941	0	1	0	1	22	0
	400	183.034	145,0%	1.022	329	692	519	100	949	0	2	0	2	22	0
	500	144.979	145,0%	1.022	405	617	462	100	968	0	1	0	1	22	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Insgesamt	316	2.574.521	116,9%	824	316	508	390	15	721	5	4	412	421	22	-28
	bis 100	1.263	100,0%	705	82	622	467	0	549	0	0	1	1	0	-3
	200	297.328	103,3%	728	175	553	415	0	589	0	0	176	176	0	-20
	300	1.073.606	114,4%	806	260	546	409	6	676	0	1	164	165	22	-27
	400	835.110	121,3%	854	335	519	389	22	746	0	2	52	54	22	-27
	500	326.395	127,3%	897	424	473	355	45	823	0	1	17	18	22	-26
	über 500	40.819	111,3%	784	1.554	-770	8	0	1.563	5	0	2	7	0	-3

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Tabelle 40

Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg - Status quo ohne Gewichtung der zentralen Orte im Hauptansatz (Simulation 3)

Gebietskörperschaft	Steuerkraft je Einwohner	Fortgeschriebene Wohnbevölkerung	Bedarfsansatz	Bedarfsmesszahl =Bedarfsansatz *709,06 (Grundbetrag)	Steuerkraftmesszahl	Unterschied Bedarfsmesszahl zu Steuerkraft	Schlüsselzuweisungen für Gemeindefaufgaben	Schlüsselzuweisungen + Steuerkraft	Differenz zum Status quo
	Euro	Anzahl		in 1.000 Euro					
kreisfreie Städte	0	395.027	553.039	392.138	138.858	253.279	189.960	368.483	0
	100	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	67.014	93.820	66.524	19.906	46.618	34.963	61.598	0
	400	183.034	256.248	181.695	60.230	121.466	91.099	169.707	0
	500	144.979	202.971	143.919	58.722	85.196	63.897	137.177	0
	über 500	0	0	0	0	0	0	0	0
Große kreisangehörige Städte	0	118.146	142.168	100.806	37.117	63.688	47.766	84.884	-1.676
	100	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	42.446	51.699	36.658	11.968	24.689	18.517	30.485	-271
	400	75.700	90.469	64.148	25.149	38.999	29.249	54.398	-1.405
	500	0	0	0	0	0	0	0	0
	über 500	0	0	0	0	0	0	0	0
Regionale Entwicklungszentren	0	177.294	199.125	141.192	53.286	87.906	65.929	119.215	-9.133
	100	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	84.903	94.994	67.356	23.348	44.009	33.006	56.354	-4.567
	400	92.391	104.131	73.835	29.938	43.897	32.923	62.861	-4.566
	500	0	0	0	0	0	0	0	0
	über 500	0	0	0	0	0	0	0	0
Mittelzentren	0	451.358	508.641	360.657	160.928	199.729	155.700	316.628	-12.653
	100	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	234.762	261.861	185.675	62.387	123.288	92.466	154.853	-8.061
	400	125.766	142.578	101.096	42.561	58.536	43.902	86.462	-3.098
	500	66.666	76.993	54.593	28.816	25.776	19.332	48.149	-1.494
	über 500	24.164	27.209	19.293	27.163	-7.871	0	27.163	0
Grundzentren	0	594.943	630.967	447.393	167.378	280.015	210.011	377.390	-23.149
	100	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	60.346	61.834	43.844	11.353	32.491	24.368	35.721	-3.381
	300	339.651	357.860	253.744	86.548	167.196	125.397	211.945	-13.798
	400	159.063	173.948	123.340	53.808	69.531	52.148	105.957	-4.255
	500	35.883	37.325	26.466	15.669	10.797	8.098	23.766	-1.715
	über 500	0	0	0	0	0	0	0	0
Kleinzentren	0	171.248	174.645	123.834	43.228	80.606	60.454	103.682	-1.329
	100	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	44.360	44.624	31.641	7.976	23.665	17.749	25.725	-568
	300	85.310	87.153	61.797	20.124	41.673	31.255	51.379	-597
	400	33.639	34.849	24.710	11.438	13.272	9.954	21.392	-80
	500	7.939	8.019	5.686	3.689	1.997	1.498	5.187	-84
	über 500	0	0	0	0	0	0	0	0
ohne Funktion	0	666.505	691.173	490.083	212.170	277.913	227.042	439.212	0
	100	1.263	1.263	896	104	792	594	698	0
	200	192.622	193.558	137.244	32.622	104.622	78.467	111.089	0
	300	219.520	226.522	160.618	54.974	105.644	79.233	134.207	0
	400	165.517	176.109	124.872	56.647	68.225	51.169	107.816	0
	500	70.928	76.811	54.464	31.539	22.924	17.193	48.733	0
	über 500	16.655	16.910	11.990	36.284	-24.294	387	36.671	0
Insgesamt	0	2.574.521	2.899.758	2.056.102	812.966	1.243.137	956.863	1.809.493	-47.940
	100	1.263	1.263	896	104	792	594	698	0
	200	297.328	300.016	212.729	51.951	160.778	120.583	172.535	-3.949
	300	1.073.606	1.173.909	832.372	279.256	553.116	414.837	700.822	-27.294
	400	835.110	978.332	693.696	279.771	413.925	310.444	608.593	-13.404
	500	326.395	402.119	285.126	138.436	146.691	110.018	263.011	-3.292
	über 500	40.819	44.119	31.283	63.448	-32.165	387	63.835	0

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 17

12 Tabellen

Tabelle 41

Konzentration der Mittel für zentrale Orte auf Ober- und Mittelzentren - Verteilung nach der Manteleinwohnerzahl (Simulation 4)

Gebietskörperschaften	Ein- wohner- zahl	Größen- ansatz	Bedarfs- ansatz	Bedarfsmesszahl =Bedarfsansatz *709,06 (Grundbetrag)	Steuer- kraftmesszahl	Unter- schiebsbetrag	Schlüssel- zuweisungen (75% des Unter- schiebsbetrages)	Veränderung gegenüber Status quo	Differenz gegenüber Status quo nach Manteleinwohnern		Schlüssel- zuweisungen insgesamt	Gewinn / Verlust gegenüber Status quo			
				in 1.000 Euro							Mantel- einwohner	Anteil an Differenz in 1.000 Euro	in 1.000 Euro	je	
														Einwohner	Mantel- einwohner
Oberzentren															
Brandenburg an der Havel	75.485	140	105.679	74.933	23.255	51.678	38.759	0	109.479	2.048	40.807	2.048	27	19	
Cottbus	107.549	140	150.569	106.762	36.975	69.787	52.341	0	138.645	2.594	54.934	2.594	24	19	
Frankfurt (Oder)	67.014	140	93.820	66.524	19.906	46.618	34.963	0	97.053	1.816	36.779	1.816	27	19	
Potsdam	144.979	140	202.971	143.919	58.722	85.196	63.897	0	197.644	3.697	67.594	3.697	26	19	
Mittelzentren															
Bernau bei Berlin	34.379	118	40.464	28.691	9.865	18.826	14.120	-55	85.825	1.606	15.725	1.551	45	18	
Eberswalde	42.446	122	51.699	36.658	11.968	24.689	18.517	-271	90.036	1.684	20.201	1.413	33	16	
Königs Wusterhausen	32.335	117	37.735	26.756	11.580	15.176	11.382	-223	98.217	1.837	13.220	1.614	50	16	
Lübben (Spreewald)	14.807	108	15.977	11.329	4.144	7.185	5.389	-795	74.791	1.399	6.788	604	41	8	
Elsterwerda	9.804	105	10.255	7.271	2.540	4.732	3.549	-699	43.167	808	4.356	109	11	3	
Finsterwalde	19.152	110	21.086	14.951	6.066	8.885	6.664	-1.212	45.388	849	7.513	-363	-19	-8	
Herzberg/Elster	11.046	105	11.642	8.255	3.396	4.859	3.645	-740	35.486	664	4.308	-76	-7	-2	
Falkensee	36.829	119	43.827	31.076	11.239	19.837	14.878	0	71.186	1.332	16.210	1.332	36	19	
Nauen	16.774	109	18.267	12.952	7.021	5.932	4.449	-812	30.097	563	5.012	-248	-15	-8	
Rathenow	27.558	114	31.499	22.335	7.858	14.477	10.858	-542	52.761	987	11.845	445	16	8	
Bad Freienwalde (Oder)	13.310	107	14.228	10.089	3.303	6.786	5.089	-432	34.109	638	5.727	206	15	6	
Neuenhagen bei Berlin	15.859	109	17.207	12.201	5.475	6.726	5.045	-380	75.024	1.403	6.448	1.024	65	14	
Seelow	5.995	102	6.121	4.340	1.530	2.810	2.108	-347	35.045	656	2.763	308	51	9	
Strausberg	26.644	114	30.348	21.519	7.677	13.841	10.381	-581	60.588	1.133	11.514	553	21	9	
Hennigsdorf	26.282	114	29.883	21.189	11.383	9.806	7.355	0	105.286	1.970	9.324	1.970	75	19	
Oranienburg	40.593	121	49.036	34.769	18.064	16.706	12.529	0	61.058	1.142	13.672	1.142	28	19	
Zehdenick	14.903	108	16.095	11.412	3.370	8.043	6.032	-396	31.756	594	6.626	198	13	6	
Lauchhammer	19.407	110	21.406	15.178	5.857	9.321	6.991	-1.208	41.097	769	7.759	-439	-23	-11	
Lübbenau/Spreewald	18.272	110	20.044	14.212	5.294	8.918	6.689	-807	44.447	831	7.520	25	1	1	
Senftenberg	29.474	115	33.984	24.097	8.437	15.659	11.744	-1.050	48.481	907	12.651	-143	-5	-3	
Beeskow	8.612	104	8.939	6.338	2.703	3.635	2.726	-650	38.736	725	3.451	74	9	2	
Eisenhüttenstadt	37.009	119	44.078	31.254	12.456	18.798	14.098	-767	43.127	807	14.905	39	1	1	
Fürstenwalde/Spree	33.639	117	39.492	28.002	11.072	16.931	12.698	-107	49.257	921	13.619	814	24	17	
Neuruppin	32.114	117	37.445	26.551	10.580	15.971	11.978	-922	61.358	1.148	13.126	226	7	4	
Wittstock/Dosse	17.046	109	18.597	13.186	4.463	8.723	6.542	-807	47.535	889	7.432	83	5	2	
Belzig	11.960	106	12.678	8.989	3.050	5.939	4.454	-763	65.583	1.227	5.681	464	39	7	
Teltow	19.188	110	21.126	14.980	7.130	7.849	5.887	-296	50.506	945	6.832	649	34	13	
Perleberg	13.354	107	14.289	10.132	3.996	6.136	4.602	-426	56.689	1.060	5.663	635	48	11	
Pritzwalk	13.681	107	14.666	10.399	4.759	5.640	4.230	-786	33.103	619	4.849	-167	-12	-5	
Forst (Lausitz)	23.122	112	25.920	18.379	5.075	13.304	9.978	-725	36.802	688	10.667	-37	-2	-1	
Guben	22.416	112	25.061	17.770	5.975	11.795	8.846	-739	39.250	734	9.580	-5	0	0	
Spreeberg	26.453	114	30.104	21.346	9.051	12.294	9.221	-591	31.182	583	9.804	-7	0	0	
Jüterborg	13.449	107	14.390	10.203	3.477	6.726	5.044	-1.073	64.426	1.205	6.250	132	10	2	
Ludwigsfelde	24.164	113	27.209	19.293	27.163	-7.871	0	0	63.920	1.196	1.196	1.196	49	19	
Zossen	16.958	109	18.484	13.106	4.808	8.299	6.224	-361	33.054	618	6.842	257	15	8	
Prenzlau	21.341	111	23.731	16.827	5.769	11.058	8.293	-1.226	43.092	806	9.099	-420	-20	-10	
Schwedt/Oder	38.691	120	46.391	32.894	12.693	20.201	15.151	-638	67.075	1.255	16.406	617	16	9	
Templin	17.773	109	19.444	13.787	3.786	10.001	7.501	-813	31.287	585	8.086	-227	-13	-7	
Insgesamt	1.241.866		1.515.886	1.074.854	422.931	651.923	494.845	-22.239	2.562.648	47.940	542.786	25.701	21	10	
Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.															
DIW Berlin 2006															

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 17

12 Tabellen

Tabelle 42

Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg - Senkung der Ausgleichsquote auf 70% (Simulation 5)

Euro je Einwohner

Einwohner- zahl	Steuerkraft je Einwohner	Fortgeschrie- bene Wohn- bevölkerung	Bedarfs- ansatz	Bedarfsmess- zahl = Bedarfs- ansatz * 709,06	Steuer- kraft- messzahl	Unterschied Bedarfs- messzahl zu Steuerkraft	Schlüsselzuweisungen 70% des Unterschiedsbetrages	Schlüssel- zuweisungen für Kreis- aufgaben	Schlüssel- zuweisungen + Steuerkraft	Anzahl der Gemeinden				Gewinn	Verlust
										abun- dante	Ge- winner	Ver- lierer	Ins- gesamt		
bis unter 1.000	420	97.530	100,0%	709	420	289	358	0	779	2	0	131	133	0	-26
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	64.581	100,0%	709	159	550	385	0	544	0	0	88	88	0	-28
	300	27.659	100,0%	709	233	476	333	0	566	0	0	39	39	0	-24
	400	2.769	100,0%	709	335	374	262	0	597	0	0	3	3	0	-19
	500	707	100,0%	709	429	280	196	0	625	0	0	1	1	0	-14
	über 500	1.814	100,0%	709	12.711	-12.002	0	0	12.711	2	0	0	2	0	0
2.500	231	157.532	100,7%	714	231	483	351	0	583	2	0	99	101	0	-26
	bis 100	1.263	100,0%	709	82	627	439	0	521	0	0	1	1	0	-31
	200	88.072	100,6%	713	169	544	381	0	550	0	0	58	58	0	-27
	300	55.270	100,9%	716	230	486	340	0	570	0	0	35	35	0	-24
	400	7.763	100,9%	715	336	380	266	0	602	0	0	4	4	0	-19
	500	2.197	100,0%	709	447	262	183	0	630	0	0	1	1	0	-13
	über 500	2.967	100,0%	709	1.733	-1.024	0	0	1.733	2	0	0	2	0	0
5.000	236	215.128	106,3%	753	236	517	362	0	598	0	0	58	58	0	-26
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	81.180	104,3%	739	180	559	392	0	571	0	0	21	21	0	-28
	300	98.670	107,5%	762	230	533	373	0	603	0	0	27	27	0	-27
	400	20.519	107,1%	760	340	420	294	0	634	0	0	6	6	0	-21
	500	14.759	107,6%	763	446	317	222	0	668	0	0	4	4	0	-16
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.500	289	208.075	107,2%	760	289	471	330	0	619	0	0	32	32	0	-24
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	44.715	108,3%	768	190	578	405	0	595	0	0	7	7	0	-29
	300	98.139	107,0%	758	241	518	362	0	603	0	0	15	15	0	-26
	400	39.460	107,7%	764	343	420	294	0	637	0	0	6	6	0	-21
	500	13.887	107,8%	764	458	306	214	0	672	0	0	2	2	0	-15
	über 500	11.874	102,1%	724	681	43	30	0	711	0	0	2	2	0	-2
15.000	299	589.871	110,9%	787	299	487	341	0	640	0	0	56	56	0	-24
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	18.780	113,0%	801	197	604	423	0	620	0	0	2	2	0	-30
	300	339.783	111,9%	793	260	533	373	0	633	0	0	31	31	0	-27
	400	165.091	109,1%	774	337	437	306	0	643	0	0	17	17	0	-22
	500	66.217	110,0%	780	438	342	239	0	678	0	0	6	6	0	-17
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30.000	342	583.323	116,6%	827	342	485	348	0	690	1	0	27	28	0	-26
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	310.246	117,3%	832	270	562	393	0	663	0	0	15	15	0	-28
	400	205.857	115,7%	820	342	479	335	0	677	0	0	10	10	0	-24
	500	43.056	115,4%	818	427	391	273	0	701	0	0	2	2	0	-20
	über 500	24.164	118,0%	837	1.124	-287	0	0	1.124	1	0	0	1	0	0
45.000	334	328.035	120,7%	855	334	522	365	0	699	0	0	9	9	0	-26
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	76.825	120,8%	856	284	572	400	0	685	0	0	2	2	0	-29
	400	210.617	120,6%	855	331	524	367	0	698	0	0	6	6	0	-26
	500	40.593	120,8%	857	445	412	288	0	733	0	0	1	1	0	-21
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
über 45.000	352	395.027	140,0%	993	352	641	449	100	901	0	0	4	4	0	-32
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	67.014	140,0%	993	297	696	487	100	884	0	0	1	1	0	-35
	400	183.034	140,0%	993	329	664	465	100	894	0	0	2	2	0	-33
	500	144.979	140,0%	993	405	588	411	100	917	0	0	1	1	0	-29
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Insgesamt	316	2.574.521	116,2%	824	316	508	364	15	695	5	0	416	421	0	-209
	bis 100	1.263	100,0%	709	82	627	439	0	521	0	0	1	1	0	-31
	200	297.328	103,4%	733	175	558	391	0	566	0	0	176	176	0	-142
	300	1.073.606	114,1%	809	260	549	384	6	651	0	0	165	165	0	-219
	400	835.110	120,2%	852	335	517	362	22	719	0	0	54	54	0	-185
	500	326.395	125,1%	887	424	463	324	45	793	0	0	18	18	0	-145
	über 500	40.819	111,3%	789	1.554	-765	9	0	1.563	5	0	2	7	0	-2

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 17

12 Tabellen

Tabelle 43

Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg - Senkung der Ausgleichsquote auf 70%, Anpassung des Grundbetrages (Simulation 6)

Euro je Einwohner

Einwohner- zahl	Steuerkraft je Einwohner	Fortgeschrie- bene Wohn- bevölkerung	Bedarfs- ansatz	Bedarfsmess- zahl = Bedarfs- ansatz * 741,41	Steuer- kraft- messzahl	Unterschied Bedarfs- messzahl zu Steuerkraft	Schlüsselzuweisungen 70% des Unterschiedsbetrages	Schlüssel- zuweisungen für Kreis- aufgaben	Schlüssel- zuweisungen + Steuerkraft	Anzahl der Gemeinden				Gewinn	Verlust
										abun- dante	Ge- winner	Ver- lierer	Ins- gesamt		
bis unter 1.000	420	97.530	100,0%	741	420	321	381	0	801	1	12	120	133	4	-4
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	64.581	100,0%	741	159	583	408	0	567	0	0	88	88	0	-5
	300	27.659	100,0%	741	233	508	356	0	589	0	7	32	39	1	-2
	400	2.769	100,0%	741	335	407	285	0	619	0	3	0	3	4	0
	500	707	100,0%	741	429	312	218	0	648	0	1	0	1	9	0
	über 500	1.814	100,0%	741	12.711	-11.970	7	0	12.719	1	1	0	2	13	0
2.500	231	157.532	100,7%	747	231	515	374	0	605	2	11	88	101	3	-4
	bis 100	1.263	100,0%	741	82	659	461	0	544	0	0	1	1	0	-9
	200	88.072	100,6%	746	169	576	403	0	573	0	0	58	58	0	-4
	300	55.270	100,9%	748	230	518	363	0	593	0	6	29	35	1	-2
	400	7.763	100,9%	748	336	412	289	0	624	0	4	0	4	4	0
	500	2.197	100,0%	741	447	294	206	0	653	0	1	0	1	10	0
	über 500	2.967	100,0%	741	1.733	-991	0	0	1.733	2	0	0	2	0	0
5.000	236	215.128	106,3%	788	236	552	386	0	622	0	12	46	58	4	-3
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	81.180	104,3%	773	180	593	415	0	595	0	0	21	21	0	-4
	300	98.670	107,5%	797	230	567	397	0	627	0	2	25	27	0	-3
	400	20.519	107,1%	794	340	454	318	0	658	0	6	0	6	3	0
	500	14.759	107,6%	798	446	352	246	0	692	0	4	0	4	9	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.500	289	208.075	107,2%	795	289	506	354	0	643	0	11	21	32	7	-3
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	44.715	108,3%	803	190	613	429	0	619	0	0	7	7	0	-4
	300	98.139	107,0%	793	241	552	387	0	627	0	1	14	15	1	-2
	400	39.460	107,7%	798	343	455	319	0	662	0	6	0	6	3	0
	500	13.887	107,8%	799	458	341	239	0	697	0	2	0	2	9	0
	über 500	11.874	102,1%	757	681	76	54	0	734	0	2	0	2	21	0
15.000	299	589.871	110,9%	822	299	523	366	0	666	0	31	25	56	3	-2
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	18.780	113,0%	838	197	640	448	0	646	0	0	2	2	0	-5
	300	339.783	111,9%	829	260	569	399	0	659	0	8	23	31	0	-2
	400	165.091	109,1%	809	337	472	331	0	667	0	17	0	17	3	0
	500	66.217	110,0%	816	438	378	264	0	703	0	6	0	6	8	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30.000	342	583.323	116,6%	865	342	523	373	0	715	1	12	15	28	3	-2
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	310.246	117,3%	870	270	600	420	0	690	0	1	14	15	0	-2
	400	205.857	115,7%	858	342	516	361	0	703	0	9	1	10	3	-1
	500	43.056	115,4%	855	427	428	300	0	727	0	2	0	2	7	0
	über 500	24.164	118,0%	875	1.124	-249	0	0	1.124	1	0	0	1	0	0
45.000	334	328.035	120,7%	895	334	561	392	0	726	0	7	2	9	2	-1
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	76.825	120,8%	895	284	611	428	0	712	0	0	2	2	0	-1
	400	210.617	120,6%	894	331	563	394	0	725	0	6	0	6	1	0
	500	40.593	120,8%	896	445	451	315	0	760	0	1	0	1	7	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
über 45.000	352	395.027	140,0%	1.038	352	686	481	100	932	0	1	3	4	2	-2
	bis 100	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	200	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	300	67.014	140,0%	1.038	297	741	519	100	916	0	0	1	1	0	-3
	400	183.034	140,0%	1.038	329	709	496	100	926	0	0	2	2	0	-1
	500	144.979	140,0%	1.038	405	633	443	100	949	0	1	0	1	2	0
	über 500	0	0,0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Insgesamt	316	2.574.521	116,2%	861	316	546	390	15	721	4	97	320	421	29	-21
	bis 100	1.263	100,0%	741	82	659	461	0	544	0	0	1	1	0	-9
	200	297.328	103,4%	767	175	592	414	0	589	0	0	176	176	0	-23
	300	1.073.606	114,1%	846	260	586	410	6	677	0	25	140	165	4	-16
	400	835.110	120,2%	891	335	556	389	22	746	0	51	3	54	21	-2
	500	326.395	125,1%	927	424	503	352	45	821	0	18	0	18	59	0
	über 500	40.819	111,3%	825	1.554	-729	16	0	1.570	4	3	0	7	34	0

Tabelle 44

Auswirkungen der unterschiedlichen Simulationen gegenüber Status quo auf die Landkreise Brandenburgs

Euro je Einwohner

Landkreise	Simulation 1	Simulation 2	Simulation 3	Simulation 5	Simulation 6
	mehr (+) weniger (-) Landkreise	mehr (+) weniger (-) Landkreise	mehr (+) weniger (-) Landkreise	mehr (+) weniger (-) Landkreise	mehr (+) weniger (-) Landkreise
Landkreis Barnim	0,00	-1,11	-2,89	0,00	-0,18
Landkreis Dahme-Spreewald	-0,05	-1,12	-5,42	0,00	0,33
Landkreis Elbe-Elster	-0,09	-1,18	-11,65	0,00	-0,66
Landkreis Havelland	-0,07	-1,17	-4,61	0,00	0,27
Landkreis Märkisch-Oderland	0,00	-1,07	-5,47	0,00	-0,09
Landkreis Oberhavel	0,00	-1,09	-3,31	0,00	0,72
Landkreis Oberspreewald-Lausitz	0,00	-1,13	-12,32	0,00	0,10
Landkreis Oder-Spree	-0,13	-1,22	-5,02	0,00	0,04
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	0,00	-1,11	-9,75	0,00	0,17
Landkreis Potsdam-Mittelmark	-0,07	-1,12	-4,43	0,00	0,33
Landkreis Prignitz	-0,25	-1,07	-7,32	0,00	-0,21
Landkreis Spree-Neiße	-0,06	-1,13	-7,51	0,00	-0,56
Landkreis Teltow-Fläming	-0,03	-0,95	-6,27	0,00	0,57
Landkreis Uckermark	-0,02	-1,14	-7,66	0,00	-0,59
Landkreise insgesamt	-0,05	-1,12	-6,28	0,00	0,05
Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.					
DIW Berlin 2006					

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 17

12 Tabellen

Tabelle 45

Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Landkreisen - Erhöhung des Flächenansatzes bei unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklung

Landkreise	Fortge- schriebene Wohnbe- völkerung	Korrigierte Wohn- bevölkerung	Fläche in qkm	Flächenansatz = 15 Einwohner pro qkm	Bedarfs- ansatz	Bedarfs- messzahl	Umlage-grundlagen	Umlagekraft- messzahl 41,12%	Unterschied Bedarfsmesszahl zu Umlagekraft- messzahl	Schlüssel- zuweisungen insgesamt1)	Unterschied zum Status quo
						Euro					
Landkreis Barnim	173.951	165.253	1.494,32	22.425	187.678	73.765	101.857	41.884	31.882	28.693	-432
Landkreis Dahme-Spreewald	160.173	160.173	2.261,01	33.930	194.103	76.290	92.733	38.132	38.158	34.343	4.001
Landkreis Elbe-Elster	125.526	119.250	1.889,36	28.350	147.600	58.013	70.126	28.836	29.177	26.259	1.123
Landkreis Havelland	153.328	153.328	1.716,80	25.755	179.083	70.387	90.675	37.285	33.101	29.791	3.037
Landkreis Märkisch-Oderland	191.729	191.729	2.127,87	31.920	223.649	87.903	130.661	53.728	34.175	30.758	3.764
Landkreis Oberhavel	197.055	197.055	1.795,52	26.940	223.995	88.039	118.632	48.781	39.258	35.332	3.177
Landkreis Oberspreewald-Lausitz	136.251	129.438	1.216,61	18.255	147.693	58.049	80.342	33.037	25.013	22.512	-257
Landkreis Oder-Spree	193.062	193.062	2.242,49	33.645	226.707	89.105	111.868	46.000	43.105	38.794	3.967
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	110.057	104.554	2.508,96	37.635	142.189	55.886	65.785	27.051	28.835	25.952	2.491
Landkreis Potsdam-Mittelmark	201.335	201.335	2.574,98	38.625	239.960	94.314	115.507	47.496	46.817	42.136	4.554
Landkreis Prignitz	91.214	86.653	2.123,29	31.860	118.513	46.580	52.248	21.484	25.096	22.587	2.143
Landkreis Spree-Neiße	141.256	134.193	1.647,87	24.720	158.913	62.459	83.474	34.325	28.135	25.321	416
Landkreis Teltow-Fläming	161.146	161.146	2.092,03	31.395	192.541	75.676	109.311	44.949	30.728	27.655	3.702
Landkreis Uckermark	143.411	136.240	3.058,13	45.885	182.125	71.583	82.630	33.977	37.605	33.845	2.874
Landkreise insgesamt	2.179.494	2.133.411	28.749,24	431.340	2.564.751	1.008.050	1.305.848	536.965	471.085	423.976	34.559
					je Einwohner						
Landkreis Barnim			0,9	0,1	1,08	424	586	241	183	165	-2
Landkreis Dahme-Spreewald			1,4	0,2	1,21	476	579	238	238	214	25
Landkreis Elbe-Elster			1,5	0,2	1,18	462	559	230	232	209	9
Landkreis Havelland			1,1	0,2	1,17	459	591	243	216	194	20
Landkreis Märkisch-Oderland			1,1	0,2	1,17	458	681	280	178	160	20
Landkreis Oberhavel			0,9	0,1	1,14	447	602	248	199	179	16
Landkreis Oberspreewald-Lausitz			0,9	0,1	1,08	426	590	242	184	165	-2
Landkreis Oder-Spree			1,2	0,2	1,17	462	579	238	223	201	21
Landkreis Ostprignitz-Ruppin			2,3	0,3	1,29	508	598	246	262	236	23
Landkreis Potsdam-Mittelmark			1,3	0,2	1,19	468	574	236	233	209	23
Landkreis Prignitz			2,3	0,3	1,30	511	573	236	275	248	23
Landkreis Spree-Neiße			1,2	0,2	1,13	442	591	243	199	179	3
Landkreis Teltow-Fläming			1,3	0,2	1,19	470	678	279	191	172	23
Landkreis Uckermark			2,1	0,3	1,27	499	576	237	262	236	20
Landkreise insgesamt			1,3	0,2	1,18	463	599	246	216	195	16
					in % vom Durchschnitt						
Landkreis Barnim			65,1	65,1	91,7	91,7	97,7	97,7	84,8	84,8	-15,7
Landkreis Dahme-Spreewald			107,0	107,0	103,0	103,0	96,6	96,6	110,2	110,2	157,5
Landkreis Elbe-Elster			114,1	114,1	99,9	99,9	93,2	93,2	107,5	107,5	56,4
Landkreis Havelland			84,9	84,9	99,3	99,3	98,7	98,7	99,9	99,9	124,9
Landkreis Märkisch-Oderland			84,1	84,1	99,1	99,1	113,7	113,7	82,5	82,5	123,8
Landkreis Oberhavel			69,1	69,1	96,6	96,6	100,5	100,5	92,2	92,2	101,7
Landkreis Oberspreewald-Lausitz			67,7	67,7	92,1	92,1	98,4	98,4	84,9	84,9	-11,9
Landkreis Oder-Spree			88,1	88,1	99,8	99,8	96,7	96,7	103,3	103,3	129,6
Landkreis Ostprignitz-Ruppin			172,8	172,8	109,8	109,8	99,8	99,8	121,2	121,2	142,7
Landkreis Potsdam-Mittelmark			97,0	96,9	101,3	101,3	95,8	95,8	107,6	107,6	142,7
Landkreis Prignitz			176,5	176,5	110,4	110,4	95,6	95,6	127,3	127,3	148,2
Landkreis Spree-Neiße			88,4	88,4	95,6	95,6	98,6	98,6	92,1	92,1	18,6
Landkreis Teltow-Fläming			98,4	98,4	101,5	101,5	113,2	113,2	88,2	88,2	144,9
Landkreis Uckermark			161,7	161,7	107,9	107,9	96,2	96,2	121,3	121,3	126,4
Landkreise insgesamt			100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

1 Ausgleichsquote 90%.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006